

**RÉFORMES TERRITORIALES, DÉVELOPPEMENT ET REDISTRIBUTION DU
POUVOIR POLITIQUE LOCAL : UNE ANALYSE DE L'ACTION PUBLIQUE DANS
DEUX RÉGIONS QUÉBÉCOISES**

ÉTIENNE AUDET

Thèse soumise à l'Université d'Ottawa
dans le cadre des exigences du programme
de doctorat en administration publique

École d'études politiques
Faculté des sciences sociales
Université d'Ottawa

RÉSUMÉ

Cette thèse de doctorat analyse la mise en œuvre de réformes territoriales initiées par le gouvernement du Québec en 2015 et leurs effets sur la politique de développement dans les régions de l'Abitibi-Témiscamingue et de l'Outaouais. Elle vise d'abord à comprendre la manière dont les acteurs politiques en général et les élus locaux en particulier appréhendent et s'approprient ces réformes sur le terrain pour ensuite expliquer la formulation de politiques émanant de ces territoires dans le domaine du développement territorial. La recherche part de deux intuitions de recherche complémentaires que sont la municipalisation du développement et la différenciation territoriale, résultant de réformes décentralisatrices. Sur le plan théorique, cette recherche qualitative s'ancre dans la sociologie de l'action publique, à contre-courant de cadres théoriques classiques utilisés pour analyser des réformes territoriales. Sur le plan de la méthode, deux sources de données principales ont été mobilisées, dont une analyse documentaire des politiques territoriales et des entretiens semi-directifs avec 43 participants sur le terrain.

Après avoir présenté le modèle analytique qui s'appuie sur un triptyque acteurs politiques – instruments – institutions (chapitre 2), nous brossons d'abord le portrait des politiques de développement jusqu'aux réformes en montrant les éléments de rupture et de continuité qui caractérisent différentes périodes (chapitre 4). Nous analysons ensuite la nature et les conséquences politiques des choix en matière de gouvernance territoriale (chapitre 5) et de politiques territoriales (chapitre 6). Nous montrons que les réformes ont eu pour effet de reconfigurer l'action publique par l'affrontement des légitimités politiques des élus locaux et des logiques institutionnelles héritées du modèle québécois de développement, d'une part, et par l'instrumentation du développement où la marge de manœuvre conférée aux élus est mise au service d'objectifs diamétralement opposés, d'autre part. Enfin, cette thèse montre comment la

mise en œuvre de réformes territoriales est fonction, sur le terrain, de l'articulation des conditions institutionnelles et du rôle des acteurs locaux.

ABSTRACT

This doctoral thesis analyzes the implementation of territorial reforms initiated by the Quebec government in 2015 and their effects on development policy in the Abitibi-Témiscamingue and Outaouais regions. This thesis first aims to understand the way in which political actors in general and local elected officials in particular interpret and implement reforms on the ground, and then explains the formulation of policies emanating from these territories in the field of territorial development. Two complementary research intuitions guide this thesis; the municipalization of development, and territorial differentiation resulting from decentralizing reforms. On a theoretical level, this qualitative research is anchored in the sociology of public action, going against the traditional theoretical frameworks used to analyze territorial reforms. In terms of method, two sources of data were used, including a documentary analysis of territorial policies and semi-structured interviews with 43 participants in the field.

The analytical model is based on the triptych of political actors – instruments – institutions to understand the nature of choices in terms of governance (chapter 5) and public policies (chapter 6). A portrait of development policies in Quebec up to the reforms studied show the elements of rupture and continuity (chapter 4); that the reforms had the effect of reconfiguring public action through the confrontation of the political legitimacy of local elected officials; and the institutional logics inherited from the Quebec development model through the instrumentation of development where flexibility given to elected officials is put at the service of diametrically opposed objectives. Finally, this thesis provides a better understanding of territorial reforms by showing the articulation of institutional conditions and the role of territorial actors in their implementation.

REMERCIEMENTS

Affirmer que cette thèse est le fruit d'un travail de longue haleine est un euphémisme. Heureusement, pendant ces nombreuses années, j'ai pu compter sur le soutien inlassable de nombreuses personnes que je tiens à remercier ici.

Je tiens d'abord à remercier ma directrice de thèse sans qui ce travail et bien d'autres n'auraient pas vu le jour. Ses brillantes analyses et judicieux conseils, sa disponibilité constante, son soutien moral indéfectible, mais surtout sa bienveillance en or expliquent en grande partie l'achèvement de ce projet d'une vie. Je n'aurais sincèrement pu souhaiter meilleur accompagnement pour ce voyage. Mille fois merci, Anne.

Je tiens à souligner tous les membres du comité et du jury pour leurs commentaires et leur analyse. Cela inclut Guy Chiasson, Nathalie Burlone, Louis Simard et Yann Fournis. Je tiens à exprimer ma gratitude tout particulièrement à Guy Chiasson dont j'ai eu l'opportunité d'apprendre de son enseignement à l'UQO, de son expertise, et de son talent comme joueur de hockey de cosom ! Ces expériences ont sans conteste enrichi mon parcours.

Je désire également relever l'apport d'institutions d'enseignement et de recherche, au premier chef desquelles l'Université d'Ottawa par ses bourses d'admission, d'excellence aux études supérieures, et de recherche internationale pour étudiant au doctorat. J'ai aussi bénéficié d'une contribution financière importante du *Conseil de recherche en sciences humaines du Canada* avec l'obtention d'une bourse de doctorat J. Armand-Bombardier de même que du Supplément d'études à l'étranger Michael-Smith, grâce auquel j'ai eu le privilège de séjourner en France. Je tiens à remercier Sébastien Ségas et l'équipe du laboratoire de recherche ARÈNES en Bretagne de

m'avoir accueilli. Côtayer d'autres chercheurs à l'extérieur du pays a été une très belle expérience à la fois professionnelle et personnelle qui m'a aidé dans mon cheminement intellectuel.

I would not have made it to the finish line without the unconditional support, help and love from the person I happily share my life with. You have been my rock every step of the way and you have challenged me with the most positive outcome. I could not be more grateful to you, Katie. J'ai une pensée particulière pour toute ma famille, dont ma précieuse mère, qui m'ont soutenu sans relâche avec leur encouragement et leur bienveillance.

Enfin, le succès de ce travail repose sur l'accessibilité, la générosité et l'authenticité des maires, conseillers municipaux, fonctionnaires, membres de la société civile et agents de développement qui ont accepté de se livrer sur les enjeux auxquels ils font face. Leur contribution est inestimable.

CHAPITRE I : REVUE DE LITTÉRATURE ET PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE	5
1.1 Les réformes territoriales et les échelons intermédiaires de gouvernance	6
1.1.1 <i>Sciences administratives, décentralisation et subsidiarité</i>	6
1.1.2 <i>Analyse sociopolitique des réformes territoriales</i>	11
1.1.2.1 <i>Territoire, territorialisation et territorialité</i>	13
1.1.2.2 <i>Différenciation et standardisation territoriale</i>	15
1.1.3 <i>L'analyse des réformes territoriales au Québec</i>	17
1.2 Problématique et question(s) de recherche	20
CHAPITRE II : CADRE D'ANALYSE	25
2.1 La sociologie de l'action publique	25
2.2 L'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques	28
2.3 Triptyque analytique d'une sociologie des réformes territoriales	31
2.3.1 <i>Les acteurs (politiques)</i>	31
2.3.2 <i>Les institutions</i>	36
2.3.3 <i>Les instruments d'action publique</i>	38
2.4 Modèle d'analyse : l'action publique territoriale	40
CHAPITRE III : MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE	43
3.1 Design de recherche : étude de cas multiple	43
3.1.1 <i>Présentation</i>	43
3.1.2 <i>Justification</i>	44
3.2 Méthodes de collecte de données	45
3.2.1 <i>Entretiens semi-directifs</i>	46
3.2.2 <i>Revue documentaire</i>	48
3.2.3 <i>Traitement des données</i>	49
3.3 Présentation des cas à l'étude	50
3.3.1 <i>L'Abitibi-Témiscamingue</i>	53
3.3.2 <i>L'Outaouais</i>	56
CONCLUSION	59
CHAPITRE IV : DE LA RÉGIONALISATION À LA MUNICIPALISATION DU DÉVELOPPEMENT. L'ÉTAT QUÉBÉCOIS ET SES COMPOSANTES INFRANATIONALES	60
4.1 L'ère Charest 2003-2014 : Le retour des élus locaux dans la Politique québécoise de développement	62
4.1.1 <i>Des Conseils régionaux de développement aux Conférences régionales des élus.</i>	62
4.1.2 <i>Les Municipalités régionales de comté et l'expression de la volonté politique provinciale</i>	66

4.1.3 Les Centres locaux de développement (CLD), entre participation citoyenne et imputabilité municipale	69
4.1.4 La Politique nationale de la ruralité	71
4.2 L'Ère Couillard (2014-2018) : La consécration des élus locaux et de leurs institutions dans la Politique québécoise de développement	73
4.2.1 Restructuration de la gouvernance	75
4.2.2 Restructuration des politiques publiques	77
4.3 Révolution « municipalisante » et fractures politiques multiniveaux	82
4.3.1 Quelle forme d'organisation territoriale du développement à l'échelle supralocale ?	85
4.3.2 Changements régionaux, entre médiation et conflits territoriaux	90
CONCLUSION	93
CHAPITRE V : LA GOUVERNANCE DU DÉVELOPPEMENT, ENTRE LÉGITIMITÉS POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE	96
5.1 Confusion des rôles administratifs et politiques	98
5.1.1 Employés des CLD, ni des fonctionnaires, ni au service des élus.	100
5.1.2 Rivalité politique entre CLD et MRC	101
5.1.3 Compétition pour être « responsable » du développement économique	103
5.2 La subordination clientéliste des acteurs sociaux par les élus	115
5.2.1 Société civile... quelle société civile ?	116
5.2.2 Une société civile qui se tourne vers les MRC	117
5.2.3 La portée régionale des projets, entre calculs stratégiques et subordination politique	119
5.3 Le volontarisme des élus locaux	125
5.3.1 Les élus ruraux contre les intérêts « urbains » de la CRÉ	126
5.3.2 Quand le volontarisme des élus frappe un mur...	128
5.3.3 Des élus qui contournent les règles	129
5.3.4 Des régions face à la perte d'expertise	132
5.4 Redécoupage des espaces d'action politique	135
5.4.1 Les Directions régionales des ministères, un allié des CRÉ à la même échelle	135
5.4.2 Des régions sans frontières. La désarticulation des échelles administrative et politique	137
5.4.3 La volonté extrarégionale des MRC. L'exemple de « Cap sur l'Ouest »	140
5.4.4 Des frontières institutionnelles et identitaires mouvantes	142
CONCLUSION	145
CHAPITRE VI : LES POLITIQUES TERRITORIALES, ENTRE CONTINUITÉ ET RUPTURE DE L'ACTION PUBLIQUE	147
6.1 L'unanimité relative envers les politiques de développement antérieures (FLI et PNR)	148

6.2 Des instruments d'action publique à l'usage exclusif des élus	152
6.2.1 <i>Le FDT comme reflet des priorités territoriales ?</i>	154
6.2.2 <i>Le FARR comme révélateur d'une capacité politique régionale différenciée</i>	162
6.3 De « nouvelles » politiques de développement	171
6.3.1 <i>FDT et élus, entre volonté politique et logiques institutionnelles</i>	171
6.3.2 <i>Le FARR témoin d'une capacité politique régionale différenciée</i>	178
6.4 Le pilotage des politiques publiques, cohérence de l'action ou cohésion territoriale ?	185
6.4.1 <i>Le FDT, un instrument caméléon aux visées politiques opposées</i>	186
6.4.2 <i>Le FARR comme instrument d'affirmation régionale ou territoriale ?</i>	191
CONCLUSION	193
CHAPITRE VII : REDISTRIBUTION DU POUVOIR POLITIQUE ET RECONFIGURATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE	195
7.1 Les configurations politiques territoriales comme conditions institutionnelles de l'exercice du pouvoir politique local	198
7.1.1 <i>La dimension démogéographique de la configuration politique territoriale</i>	199
7.1.2 <i>La dimension organisationnelle de la configuration politique territoriale</i>	200
7.1.3 <i>Les configurations politiques territoriales</i>	202
7.2 Posture localiste vs posture régionaliste	208
7.2.1 <i>Élus du familier vs Techniciens</i>	210
7.2.2 <i>Élus tacticien vs Stratèges</i>	213
7.2.3 <i>Élus minimalistes vs maximalistes</i>	215
CHAPITRE VIII : CONCLUSION GÉNÉRALE	220
BIBLIOGRAPHIE	226

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 : SCHÉMA DE LA PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE	23
FIGURE 2 : VARIABLES DE BASE DE LA SOCIOLOGIE DE L’ACTION PUBLIQUE	27
FIGURE 3 : MODÈLE D’ANALYSE DE L’ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....	41
FIGURE 4 : CARTE DE L’ABITIBI-TÉMISCAMINGUE.....	54
FIGURE 5 : CARTE DE L’OUTAOUAIS.....	57
FIGURE 6 : PACTE FISCAL TRANSITOIRE	74
FIGURE 7 : PRINCIPAUX INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES ET FISCAUX DES RÉFORMES TERRITORIALES.....	80
FIGURE 8 : RAPPORT DE L’ÉTAT QUÉBÉCOIS À SES COMPOSANTES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT.....	82

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : LES TYPES DE DÉCENTRALISATION	8
TABLEAU 2 : COMPARAISONS INTERRÉGIONALES, 2014.....	51
TABLEAU 3 : COMPARAISON DES INDICES DE VITALITÉ ÉCONOMIQUE ENTRE LES RÉGIONS DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE ET DE L'OUTAOUAIS	52
TABLEAU 4 : MRC DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE	56
TABLEAU 5 : TERRITOIRES DE L'OUTAOUAIS	58
TABLEAU 6 : COMPARAISON DES CRÉ DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE ET DE L'OUTAOUAIS À LEUR DISSOLUTION	83
TABLEAU 7 : ORGANISATION TERRITORIALE DU DÉVELOPPEMENT PAR MRC.....	86
TABLEAU 8: RÉPARTITION DES MRC SELON LE TYPE DE POUVOIR DES COMITÉS D'INVESTISSEMENT	109
TABLEAU 9 : PRIORITÉS D'INTERVENTION PAR SECTEURS ET MRC	158
TABLEAU 10 : FDT PAR SECTEURS D'INTERVENTION ET MRC	160
TABLEAU 11 : FARR PAR SECTEURS D'ACTIVITÉS, OUTAOUAIS ET ABITIBI- TÉMISCAMINGUE, 2017-2019.....	168
TABLEAU 12 : FARR PAR SECTEURS D'ACTIVITÉS POUR L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE, 2017-2019.....	169
TABLEAU 13 : FARR PAR SECTEURS D'ACTIVITÉS POUR L'OUTAOUAIS, 2017-2019.....	170
TABLEAU 14 : FDT PAR TYPES DE BÉNÉFICIAIRES, PAR TERRITOIRES	177
TABLEAU 15 : PORTÉE DES PROJETS DES FARR, 2017-2019, PAR RÉGION	179
TABLEAU 16 : FINANCEMENT SELON LA PORTÉE DES PROJETS DANS LE CADRE DES FARR, 2017-2019.....	180
TABLEAU 17 : FARR PAR TYPES D'INITIATIVE, PAR RÉGION, 2017-2019	182
TABLEAU 18 : LES DIMENSIONS DE LA CONFIGURATION POLITIQUE TERRITORIALES PAR MRC	202
TABLEAU 19 : LES CONFIGURATIONS POLITIQUES TERRITORIALES	204
TABLEAU 20 : IDÉAUX TYPES DES POSTURES D'ÉLUS LOCAUX	216

INTRODUCTION

La construction de l'État passe nécessairement par sa capacité à organiser l'espace de sa souveraineté (Kurtulus 2005 ; Allen et Cochrane 2007 ; Detterbeck et Hepburn 2018). Il l'a historiquement organisé afin de garantir l'ordre social, appuyer la prospérité économique, et desservir sa population en biens et services publics (Proulx 2014). La forme que ce rapport entre l'État et ses composantes a prise a évolué dans le temps et entre espaces étatiques (Broschek, Petersohn et Toubreau 2018). Elle a aussi évolué en fonction de multiples enjeux politiques, culturels, économiques, démographiques, administratifs et géographiques propres à chaque État. L'organisation spatiale s'entrevient aussi bien horizontalement que verticalement. En effet, afin d'assurer sa présence et l'efficacité de son action sur l'ensemble de son territoire, l'État a créé des échelons intermédiaires de gouvernance (Manor et al. 2006; Proulx 2016). Ces échelons se définissent comme des entités politico-administratives qui prennent le relais des missions de l'État pour lesquelles ils ont été institués. Les communes, districts et cantons suisses ; les communes, départements et régions français ; et les municipalités et comtés américains en sont quelques exemples. Leur rapport à l'État peut être hiérarchique, complémentaire, ou encore inexistant dépendamment du niveau d'imbrication de leurs missions. De même, leur composition et leur représentation varient.

Au Québec, on repère trois échelons intermédiaires de gouvernance, soit les niveaux local, supralocal, et régional. Les municipalités forment le premier échelon, les municipalités régionales de comté (MRC) représentent le second, et les régions administratives ferment la marche comme troisième échelon. Leur gouvernance est loin d'être identique. La municipalité est représentée par des conseillers et un maire élu, tandis que la MRC regroupe tous les maires des municipalités membres de son territoire et est représentée par un préfet. Enfin, la composition des régions

administratives se divise en deux. Une première, administrative, abrite les fonctionnaires de l'État et ses bureaux ministériels. Une deuxième, politique, est incarnée par des élus locaux et des membres de la société civile, au sein des Conférences régionales des élus (CRÉ).

Des changements à l'organisation spatiale, lorsqu'ils se produisent, constituent des réformes territoriales. Elles renvoient au processus lui-même de réorganisation spatiale et peuvent englober l'ensemble des acteurs et des échelons concernés. En effet, bien qu'elles soient commandées par l'État, la mise en œuvre des réformes est le fait d'acteurs sur le terrain qui à la fois subissent et accompagnent ces changements. Ainsi, le qualificatif « territorial » vise aussi bien à décrire le rapport qu'entretient l'État avec ses composantes qu'à qualifier la *capacité politique* relative de ces acteurs à orienter les changements en fonction de leurs idées, de leurs intérêts, de leurs stratégies et des ressources qu'ils mobilisent.

La dernière réforme territoriale d'envergure au Québec a eu lieu au milieu de la décennie 2010. Elle s'inscrit dans une tendance observée depuis le tournant des années 2000 d'un renforcement des responsabilités et de l'autorité de l'élu local au détriment d'autres acteurs. Sur le plan institutionnel, cela se traduit par la consolidation de l'échelon supralocal et l'affaiblissement de l'échelon régional. Dans le cadre de la dernière réforme territoriale, les municipalités régionales de comté (MRC) se voient confier de nouveaux leviers en matière de développement tandis que les Conférences régionales des élus (CRÉ), instances politiques œuvrant à l'échelon régional depuis 2003, sont abolies. L'existence, le mandat et les activités des Centres locaux de développement (CLD), qui étaient jusqu'ici les bras droits autonomes des MRC en matière de développement d'entreprises, relèvent désormais du bon vouloir des MRC et des élus locaux qui y siègent.

Ces réformes territoriales constituent par le fait même une réforme de la politique de développement, dont le Québec avait su construire un « modèle » qui lui était propre depuis la Révolution tranquille. Le concept de « développement » est polysémique et son évolution se caractérise par une expansion de sa définition. D'une conception unidimensionnelle basée sur la croissance économique, il est aujourd'hui compris de manière multidimensionnelle (Nuscheler 2012) par une augmentation et une satisfaction générale du niveau de vie (Betz 2022). Les politiques de développement renvoient donc à l'ensemble des interventions d'autorités publiques visant à améliorer la richesse et le bien-être d'une population sur un territoire donné (Torre 2015). Ces interventions peuvent mettre l'accent sur les dimensions économique, sociale, culturelle, environnementale ou autres du développement. La mise à l'écart de la société civile, la centralisation de certains ministères comme la santé et la culture, la prédominance du rôle des élus locaux et la réorganisation des institutions responsables du développement concourent à un retrait de l'État québécois du développement de ses territoires. De plus, la Politique nationale de la ruralité (PNR) qui représentait un autre pan important de la politique de développement avec son réseau d'agents de développement, ses instruments fiscaux et son instance-conseil en matière de développement rural est aussi démantelée par la réforme territoriale. En bref, l'État québécois entend par cette réforme territoriale marquer une rupture avec sa politique de développement en redéfinissant les rapports avec ses territoires.

Dans ce contexte, il importe de saisir cette réforme par le bas. Les changements à la fois structurels et organisationnels que ses objectifs et ses résultats attendus impliquent doivent être analysés dans la mise en œuvre de la réforme et ses impacts concrets. Or, alors que de plus en plus de recherches prennent au sérieux le territoire comme angle des politiques publiques, peu de travaux se sont penchés à comprendre les effets réels de cette réforme sur le terrain. Il est ainsi pertinent de se

demander comment des réformes pilotées par le centre atterrissent dans plusieurs territoires. En partant des réformes territoriales évoquées plus haut, nous proposons d'analyser leur appropriation par les acteurs territoriaux puis d'en explorer les impacts sur les politiques publiques en matière de développement. Au terme de l'exercice, nous cherchons à mieux comprendre ce qui caractérise l'action publique d'un territoire à l'autre. Pour ce faire notre thèse est divisée en 7 chapitres. Après avoir défini la problématique de recherche, posé le cadre d'analyse et présenté la méthodologie, nous analysons d'abord l'évolution du rapport de l'État québécois avec ses territoires jusqu'à la dernière réforme territoriale. Nous portons ensuite la focale sur deux éléments de la mesure d'impact des réformes territoriales, soit la réorganisation de la gouvernance des territoires et la formulation des politiques territoriales. Enfin, ce cheminement nous permettra d'analyser l'effet conjoint de la gouvernance et des politiques sur la reconfiguration de l'action publique territoriale.

CHAPITRE I : REVUE DE LITTÉRATURE ET PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE

L'objectif de ce chapitre est de circonscrire notre problématique de recherche. Il se divise en deux parties. La première est une revue de la littérature consacrée aux réformes territoriales comme objet de recherche. Par réformes territoriales, nous entendons les processus par lesquels l'État (ré)organise ses composantes sur l'ensemble de son territoire ; nous y reviendrons. La seconde partie aborde nos questions de recherche principale et secondaire, de même que nos intuitions théoriques et analytiques de départ.

Les réformes territoriales ne forment pas un objet de recherche unifié et cohérent. Sur le plan scientifique, elles sont abordées par un nombre important de disciplines académiques (géographie, économie, aménagement et urbanisme, sociologie, sciences politiques et administratives, etc.) et portent sur des enjeux et considérations tout aussi divers. En ce sens, les réformes territoriales sont analysées de manière pluridisciplinaire. Cette diversité tient d'abord dans une définition très étendue des réformes territoriales¹. Dans leur acception large, elles correspondent à une mise en relation de l'État avec ses composantes. Elles renvoient à l'organisation et l'aménagement d'un territoire par une puissance publique qui prend la forme d'échelons intermédiaires de gouvernance (Proulx 2016). Ces échelons sont dotés d'une autorité publique aux diverses fonctions qui varient dans le temps et dans l'espace (Delcamp 1990). Ces variations amènent à concevoir les réformes territoriales non seulement comme un état de fait de l'organisation statospatiale, mais comme « un processus ayant pour objet de redéfinir les circonscriptions dans les cadres desquelles sont instituées les collectivités locales ou les administrations de l'État subordonné au pouvoir central »

¹ Le terme « territorial » est plus présent dans une littérature francophone alors que le terme *local* est plus souvent employé dans une littérature anglophone. Bien qu'ils puissent renvoyer à des enjeux et des définitions différentes, ils recoupent tous deux l'idée d'une mise en relation de l'État avec ses composantes.

(Marcou 2012 : 188). Le processus d'organisation peut prendre plusieurs formes et directions, et une riche littérature s'affaire à en proposer des définitions et des classifications typologiques (Rice, Waldner et Smith 2014 ; Sebastian et Thushyanthan 2016 ; Karkin, Gocoglu et Yavuzcehre 2019 ; Di Liddo et Giuranno 2019). L'objectif de notre revue de littérature ne vise pas à documenter toutes ces propositions typologiques, mais bien à présenter les tenants et aboutissants des réformes territoriales pour mieux cadrer les enjeux scientifiques qu'ils soulèvent en lien avec notre questionnement de recherche.

1.1 Les réformes territoriales et les échelons intermédiaires de gouvernance

1.1.1 Sciences administratives, décentralisation et subsidiarité

Les réformes territoriales impliquent une réorganisation de l'espace politico-spatial sur lequel un État exerce son autorité. Cette réorganisation peut prendre la forme d'un transfert de responsabilités du centre vers la périphérie ou, inversement, de la périphérie vers le centre (Klein 2011). Nous nous concentrons ici sur le premier ; ce transfert de l'État vers des échelons intermédiaires de gouvernance est appelé décentralisation et peut être d'ordre administratif (déconcentration) ; fonctionnel (délégation) ; politique (dévolution) et structurel (privatisation) (Lemieux 2005). Ces différents ordres de la décentralisation s'appuient sur le degré de dépendance des organisations périphériques par rapport au centre, de la plus dépendante (déconcentration) à la plus autonome (privatisation). Afin de jouer leur rôle, ces dernières se voient doter 1) de compétences, 2) d'un mode de financement et 3) d'une autorité, qui varient selon leur statut. Les compétences ont trait à l'étendue des interventions, c'est-à-dire aux secteurs d'activités pour

lesquels les organisations exercent des responsabilités légales ainsi que des fonctions ² . Le financement est quant à lui lié à la capacité d'une organisation de prélever elle-même ses revenus, sous la forme d'impôts et de taxes (directes, indirectes, foncières, etc.), ou aux transferts financiers et subventions qui lui sont octroyés de manière conditionnelle ou non. Enfin, l'autorité renvoie d'une part aux ressources statutaires qui habilitent les organisations à pourvoir les postes d'autorité et qui mettent à la disposition de ceux qui les occupent les leviers de commande nécessaire à leur rôle. Elle renvoie d'autre part à la capacité d'adopter ou d'appliquer des mesures de régulation (lois, règlements, etc.). Les combinaisons possibles entre compétences, financement et autorité reflètent le statut de la décentralisation à l'œuvre.

² Les fonctions sont nombreuses et peuvent compter 1) les fonctions de planification (*planning*) ; 2) les fonctions d'organisation (*organizing*) ; 3) les fonctions de recrutement (*staffing*) ; 4) les fonctions de commandement (*directing*) ; 5) les fonctions d'interconnexion (*co-ordinating*) ; 6) les fonctions de renseignement (*reporting*) ; 7) les fonctions de budgétisation (*budgeting*) (De Gulick 1937).

TABLEAU 1 : LES TYPES DE DÉCENTRALISATION

Caractéristiques de l'organisation décentralisée	Décentralisation administrative (déconcentration)	Décentralisation fonctionnelle (délégation)	Décentralisation politique (dévolution)	Décentralisation Structurale (privatisation)
Statut	Organisation très dépendante par rapport à une organisation centrale	Organisation assez dépendante par rapport à une organisation centrale	Organisation assez peu dépendante par rapport à une organisation centrale	Organisation plus ou moins dépendante par rapport à une organisation centrale
Compétences	Généralement unisectorielles, pour plusieurs fonctions	Unisectorielles pour des fonctions bien définies	Multisectorielles pour l'ensemble des fonctions	Unisectorielles pour l'ensemble des fonctions
Financement	Les recettes viennent entièrement du centre	Selon le cas, les recettes viennent surtout du centre ou surtout de la base	Les recettes, généralement, viennent surtout de la base	Les recettes viennent du centre (sous-traitance) ou de la base
Autorité	Désignation par le centre, et pouvoirs dans l'application (lois ou règlements)	Désignation par le centre ou par la base, et pouvoirs dans l'adoption (résolutions) ainsi que dans l'application	Désignation par la base, et pouvoirs dans l'adoption (lois ou règlements) ainsi que dans l'application	Désignation par le sommet, et pouvoirs dans l'adoption (résolutions) ainsi que dans l'application

Source : Lemieux 2005 : 49

La réorganisation politico-spatiale à travers des politiques de décentralisation s'inscrit dans un contexte historique particulier. Au tournant des années 1980, plusieurs États ont adopté des politiques visant à réduire significativement les déficits budgétaires contractés depuis l'après-guerre, période marquée par une stagnation économique progressive et un État fortement interventionniste. Ces politiques s'appuyaient sur une nouvelle philosophie managériale dont les principes remettaient fondamentalement en question le rôle et la taille de l'État, son fonctionnement et sa gouvernance (Osborne et Gaebler 1992). Un des éléments centraux ayant guidé l'action de ces gouvernements est le principe de subsidiarité, qui consiste en :

« The investment of authority at the lowest possible level on an institutional hierarchy [...] Wherever possible, powers are given to the least aggregated level of government; only when a

particular task cannot be undertaken adequately by a 'low' level of government will it be handed 'up' to a higher level » (Brown, Mclean et McMillan 2018: 81).

L'idée selon laquelle un service ou un bien public devrait être offert et produit à l'échelle la plus pertinente permet d'orienter les rapports de l'État avec ses composantes. L'adoption à divers degrés de ce principe par des États centralisés a en effet favorisé leur redéploiement sur l'ensemble de leur territoire. Les motivations gouvernementales, du moins officiellement, ont toujours été de deux ordres : renforcer la démocratie locale, notamment par la responsabilisation des élus locaux, et améliorer la gestion locale par une recherche d'efficience et d'efficacité (Douillet 2017). D'une part, les réformes territoriales sont présentées comme une source d'avancement démocratique en ce qu'elles rapprochent les centres de décision plus près des citoyens et favorisent un plus grand partage du pouvoir politique. La présence et le renforcement d'échelons intermédiaires de gouvernance peuvent agir comme contre-pouvoirs face à l'État central. L'expression de la volonté citoyenne permet aux élus œuvrant à ces échelons de se targuer de mieux répondre aux besoins exprimés et de faire valoir les spécificités de leurs territoires. D'autre part, les réformes territoriales sont analysées sous leur angle technique. En accompagnant les objectifs gouvernementaux, des travaux ont centré le questionnement sur la meilleure « combinaison » du transfert de responsabilités, sa forme politico-administrative optimale (nombre et types d'échelons), ainsi que sur les meilleurs moyens politiques d'y parvenir. Cela a débouché sur un foisonnement typologique, entretenu et diffusé notamment par les organisations internationales comme l'OCDE. Lorsqu'ils sont plus analytiques, les travaux sur la recherche d'efficacité des réformes décentralisatrices s'inscrivent majoritairement dans les sciences administratives et le courant théorique du *Public Choice*. La décentralisation intensifierait à plusieurs échelons la concurrence entre localités, notamment en renforçant l'imputabilité des élus et l'efficacité du vote des citoyens. La délégation de ressources permettrait d'arrimer plus facilement une demande sociale à une offre

politique et favoriserait ainsi une efficacité d'allocation (Tiebout 1956; Brennan et Buchanan 1980). Si la motivation démocratique a fait l'objet d'un plus grand nombre de travaux dans les années 1990, c'est celle sur l'efficacité qui semble s'implanter aujourd'hui en raison d'une compétition internationale toujours plus grande (Gérardin 2016). Dans les deux cas, les réformes territoriales prennent la forme de réformes décentralisatrices.

On retrouve un constat similaire, quoique nuancé dans les travaux sur la décentralisation au Québec, et plus spécifiquement sur le modèle québécois de développement qu'institutionnaliserait la décentralisation. Les différentes tentatives de réformes décentralisatrices depuis la fin des années 1970 se sont apparentées tantôt à des réformes fiscales avec comme objectif central une rationalisation des dépenses publiques (Belley et Chiasson 2006; Belley 2016) tantôt à une volonté de démocratisation, notamment dans le contexte d'un Québec souverain qui redéfinirait inévitablement les rapports État-territoires (Proulx et Brochu 1995; Favreau et Klein 1995). Certains travaux ont mis l'accent sur les configurations possibles de cette décentralisation et leurs effets, aussi bien positifs que négatifs, sur la qualité de vie des citoyens et sur le développement des territoires (Côté, Klein et Proulx 1995; Proulx et al. 2005). D'autres ont évoqué les obstacles institutionnels et fiscaux à la décentralisation (Belley 2006), les enjeux liés à la fragmentation des services et la reddition de comptes (Divay 2006), les capacités réelles ou non de régionalisation des services (Massicotte 2006) ou encore les risques d'accentuation des inégalités entre territoires (Jean 2006). Les travaux québécois semblent toutefois converger sur l'idée que la décentralisation demeure un projet inachevé (Larocque 2006), notamment parce qu'elle ne favoriserait pas les conditions économiques, fiscales et démocratiques du développement (Proulx 2006).

Jusqu'à présent la littérature sur les réformes territoriales, comprises comme un transfert de responsabilités vers des échelons intermédiaires de gouvernance, s'appuie sur un double objectif. Il s'agit de mesurer leurs effets sur l'efficacité et la prestation de services d'une part et sur la participation démocratique d'autre part. Malgré de nombreux travaux, leur portée demeure limitée. En effet, les grilles d'analyse mobilisées sont principalement issues des sciences administratives. L'approche demeure, pour l'essentiel, normative. Or on ne peut faire l'impasse sur la finalité des réformes territoriales, soit la consolidation de l'autorité des élus locaux, dont la mise en œuvre est tout sauf technique. En effet, la décentralisation administrative étend les champs de compétences des pouvoirs locaux ; la décentralisation politique renforce la légitimité et l'exercice du pouvoir de ces mêmes élus locaux ; et la décentralisation fiscale octroie de nouveaux pouvoirs de taxation ou de nouvelles ressources financières récurrentes que les élus mobilisent à leurs fins. Comme le souligne Douillet (2017 : 32) : « Les politiques de décentralisation gagnent à être analysées dans leurs spécificités, à la fois parce que la redistribution des pouvoirs est variable suivant les réformes mises en œuvre et parce que les logiques, acteurs et processus qui alimentent les réformes décentralisatrices ne sont pas toujours les mêmes ». En déplaçant l'analyse vers la redistribution territoriale des pouvoirs, il est possible de dépasser le seul cadre formel des réformes territoriales pour en saisir toutes leurs dimensions et conséquences politiques.

1.1.2 Analyse sociopolitique des réformes territoriales

Les réformes territoriales ne sont pas qu'une réorganisation technique. Elles traduisent un *rapport* à l'État et à la vision politique de ce dernier (Bujadoux 2020). Les réformes territoriales peuvent être motivées par des mobilisations collectives, la volonté de contrôler à distance des territoires ou encore par l'augmentation de la participation civique via l'imputabilité des élus locaux, par exemple (Le Lidec 2008 ; Avenel 2017). Ainsi comprises, les réformes territoriales peuvent être

définies comme : « des politiques constitutives de redistribution des pouvoirs qui revendiquent officiellement d'assurer le transfert de responsabilités antérieurement détenues par l'État à des assemblées ou à des exécutifs localement élus et d'accroître formellement la légitimité, les capacités et la liberté d'action des autorités infranationales » (Le Lidec 2011 : 128).

Les objectifs d'efficacité, d'efficience et de démocratisation participent donc de « mythes réformateurs » (Desage et Godard 2005 : 657) qui permettent de mettre en récit l'action publique. Ces mythes existent dans la mesure où ils sont autoréférentiels et se justifient d'eux-mêmes. Or ils n'en occultent pas moins des motivations politiques qui peuvent être de plusieurs ordres (Le Lidec 2011 : 129-130). En effet elles peuvent avoir une *logique d'affichage* qui permet aux élites centrales de couvrir ce terrain politique sans réelle volonté d'aller de l'avant. Selon Le Lidec (2011), elles peuvent aussi cacher une *logique électoraliste* en entrevoyant de meilleurs résultats électoraux à l'échelle locale plutôt qu'à l'échelle nationale³. Il y a une *logique de concession ou d'apaisement* lorsque la pression des élites locales devient trop forte et potentiellement risquée (velléités séparatistes, alliances politiques régionalistes, etc.). Enfin, les réformes territoriales peuvent sous-tendre une *logique de délestage et d'évitement du blâme* qui permet aux élites centrales de se départir de responsabilités jugées financièrement coûteuses et politiquement dommageables. De manière schématique, la prise en compte de ces logiques et de leur genèse politique consiste à aborder les réformes territoriales par le haut, c'est-à-dire dans une relation de l'État vers les territoires (*top-down*). Elles sont ici appréhendées comme réformes institutionnelles *révélatrices* de la construction politique locale (Mévellec 2008 ; Fournis 2010). Le caractère

³ Cela est davantage le cas dans les pays où l'interpénétration des fonctions électives locales et nationales est très forte, notamment en France.

dynamique et dialectique des réformes est central dans ces travaux d'inspiration néoinstitutionnaliste : « Les réformes des institutions locales prennent des formes spécifiques dans chaque pays et sont très dépendantes de la configuration politique et des rapports de force et des formes particulières d'articulation entre autorités centrales et locales » (Le Lidec 2008 : 256). En revanche, il est également possible d'aborder les réformes territoriales par le bas (*bottom-up*), en saisissant non seulement la manière dont les acteurs locaux réagissent, mais ce qu'ils font *effectivement* de ces réformes. Il importe alors de placer la focale analytique sur leur mise en œuvre (Cole 2007) pour comprendre la manière dont ces mêmes acteurs se les approprient et les orientent selon leurs stratégies, leurs intérêts, leurs idées. Dans leurs travaux, Aust et al. (2014 : 16) relevaient deux constats sur les travaux saisissant État et territoires. D'abord la compréhension de la restructuration des États, par la modification des répertoires d'action, des référentiels et des instruments de politiques publiques, nécessite d'analyser les stratégies des acteurs locaux pour s'ajuster aux politiques développées par les élites nationales. Ensuite ils rappellent avec justesse que « les interventions de l'État sont toujours médiatisées par les acteurs locaux et les destinataires des politiques publiques [...] ». Cela implique que les logiques politiques sous-jacentes aux réformes ont souvent des conséquences inattendues, car les acteurs locaux, loin d'être passifs, réagissent différemment au « pilotage » étatique. C'est vers cette médiation que nous nous tournons.

1.1.2.1 Territoire, territorialisation et territorialité

Dans le contexte de réformes visant une responsabilisation accrue des institutions et des acteurs locaux, la notion de « territoire » développée dans une littérature francophone depuis le début des années 2000 permet de saisir cette appropriation (Faure 2004). Elle renvoie à la capacité politique

des espaces locaux, c'est-à-dire à l'autonomie d'action et de décision dont les acteurs bénéficient par ces réformes. La littérature sur les réformes territoriales analyse la fabrique de l'action publique par les politiques publiques qui l'organisent (politiques territorialisées) et les politiques publiques qui en émergent (politiques territoriales). En effet, la définition locale de problèmes publics entraîne la formulation tout aussi locale de solutions ancrées dans la réalité des acteurs locaux. Ces travaux problématisent les rapports entre politique et territoire en interrogeant les pouvoirs locaux (État, fonctionnaires, élus, groupes d'intérêts, participation citoyenne, etc.) et leur contribution à cette action publique. Ces rapports sont saisis sous la forme de processus de territorialisation. La marge de manœuvre laissée aux acteurs locaux se traduit par une volonté et une capacité politique relative de dépasser la division traditionnellement sectorielle des politiques publiques. Il s'agit en quelque sorte de concevoir la territorialisation comme une communauté d'intérêts de ses membres (Faure et Douillet 2005, cité dans Chiasson 2012) dont l'action serait aussi transversale que possible. L'analyse vise alors à saisir la construction de cette action publique vue du local.

De manière générale on retrouve deux types d'analyse de l'action publique dans la littérature. Un premier, que l'on qualifierait de « particulariste » tend à expliquer les dimensions politiques par les caractéristiques propres aux territoires étudiés, le local étant à lui-même son objet d'étude. Les conditions territorialement définies de l'exercice du pouvoir politique agissent tantôt comme révélateurs (Faure 2005) tantôt comme fondements (Négrier 2007) des politiques publiques, laissant entrevoir une culture politique spécifique. Un deuxième type d'analyse, plus « généraliste », tend à vouloir mettre en lumière les structures et les modalités d'exercice du pouvoir politique qui sont propres aux systèmes politiques. Le territoire n'est pas à lui-même sa propre explication, mais bien un site d'observation de phénomènes politiques qui concourent à la (re) légitimation de l'action publique (Douillet 2017). Les réformes territoriales comme objet de

recherche posent ainsi la question des effets de la redistribution territoriale des pouvoirs. De cette littérature a émergé une conceptualisation pas toujours univoque, mais féconde de la territorialité, c'est-à-dire celle de la projection d'un pouvoir politique sur un espace donné. Cette projection porte en elle des indices d'une standardisation ou d'une différenciation territoriale.

1.1.2.2 Différenciation et standardisation territoriale

À la lumière des processus de territorialisation, une analyse sociopolitique des réformes territoriales amène à s'interroger sur les phénomènes de différenciation et de standardisation des agendas et des politiques publiques (Douillet 2017). En reconnaissant le caractère localement construit de l'action publique, la littérature sur la territorialisation s'intéresse aux facteurs de diversification et d'uniformisation des agendas et des politiques publiques. Quelques travaux dans le contexte français ont mis de l'avant la variable partisane pour finalement y voir une portée explicative limitée (Le Goff 2005, Le Lidec 2007, Lemoine 2016). En effet, les clivages politiques traditionnels s'estompent progressivement et rendent difficiles à départager ce qui relève d'un discours symbolique d'une véritable action programmatique. D'autres facteurs comme la diffusion et la popularité sociale d'une mesure empêchent d'y voir une séparation idéologique claire entre partis politiques (Arnaud et al. 2007). Dans le contexte québécois où le palier municipal est vu comme non partisan et apolitique (Bherer 2006), cette explication s'avère également difficilement défendable. Un autre facteur serait la mise à disposition d'instruments aux acteurs locaux. Le surplus de marge de manœuvre dont ils jouiraient trouverait son opérationnalisation dans de nouveaux outils. Autrement dit, ils auraient davantage les moyens matériels, légaux et politiques de leurs ambitions. La flexibilité des instruments permettrait aux territoires de redécouvrir et de

puiser dans leurs ressources spécifiques. Ces instruments plus ou moins standardisés serviraient/seraient utilisés à des fins de différenciation des politiques publiques (Pinson 2006).

De manière générale, trois grandes réponses sont offertes dans la littérature pour expliquer la différenciation territoriale et sa légitimation. La première renvoie à la nature des problèmes publics. Leur complexité grandissante et leur aspect moins structurés engendrent des solutions moins technocratiques qui s'enracinent dans des réalités territoriales diverses ; la différenciation s'explique ainsi par une analyse « stratégique » des problèmes et des solutions à leur apporter. La seconde est la mise en compétition des territoires, dans une logique néolibérale et d'une économie post-fordiste telle que théorisée par Jessop (2002). En établissant des paramètres d'action, l'État amène les acteurs locaux à s'y conformer et à devoir tirer leur épingle du jeu en s'appuyant sur les caractéristiques qui distinguent les territoires entre eux. Ce pilotage à distance des territoires de la part de l'État permet à la fois une standardisation et une différenciation de l'action publique. Enfin, la différenciation territoriale peut s'expliquer par des effets de territorialité, c'est-à-dire la présence de cultures politiques territoriales (Palard 2009). Ces cultures politiques territoriales sont imprégnées de l'esprit des lieux et de représentations locales qui comprennent « des combinaisons différentielles de modes d'incarnation du pouvoir, de comportements électoraux et de politiques publiques » (Faure et Négrier 2015 : 32). Le pouvoir local est ainsi le reflet d'une symbolique de l'incarnation du politique.

Les réformes territoriales peuvent également avoir des effets inverses à la différenciation et favoriser un rapprochement des politiques (Hassenteufel et De Maillard 2013). D'une part, l'accroissement des pouvoirs locaux s'inscrit dans un phénomène de compétition par lequel les acteurs sont amenés à se comparer et à répliquer ce qui se fait ailleurs dans d'autres territoires. La compétition s'entrevoit aussi par des incitatifs de l'État à adopter telle ou telle pratique, ou encore

par un besoin d'attractivité territoriale que nécessiterait, par exemple, la baisse du fardeau fiscal pour les citoyens (Dupuy 2012). D'autre part, des processus de standardisation plus institutionnels contraignent l'autonomie des acteurs et favorisent le mimétisme (Powell et Di Maggio 1991). Devant l'incertitude ou l'incapacité de s'adapter à une nouvelle situation, les acteurs peuvent se rabattre sur des solutions largement éprouvées. De même, des contraintes organisationnelles ou liées à la demande sociale peuvent avoir comme effet de limiter les capacités d'action « originales ». Enfin, la structuration relativement étanche des secteurs de politiques publiques ne permet pas une déviation trop grande des règles en place (Gob 2012). Le poids de la socialisation et des normes professionnelles favorise le partage de valeurs, de références et de pratiques similaires. La standardisation des instruments évoquée précédemment peut aussi se retourner contre la différenciation en offrant une calibration trop limitée pour s'adapter aux réalités territoriales. La circulation et la réception de ces instruments favorisent ici aussi un mimétisme qui participe de la standardisation des politiques publiques (Ancelovici et Jenson 2012 ; Huré 2014 ; Epstein et Pinson 2015).

Différenciation et standardisation des politiques territoriales ne sont pas mutuellement exclusives, des éléments des deux tendances peuvent ainsi coexister dans une même collectivité locale (Douillet, Faure, Halpern et Leresche 2012). Leur articulation doit ainsi être intégrée dans l'analyse des réformes territoriales. Cette articulation permet d'échapper à la fois aux écueils d'une vision « localiste » qui survalorise les points de différence sans pour autant faire fi des ancrages et des spécificités territoriales.

1.1.3 L'analyse des réformes territoriales au Québec

L'analyse des réformes territoriales au Québec suit pour l'essentiel une autre avenue de recherche qui lui est spécifique. La plupart des travaux scientifiques qui portent sur les questions territoriales

s'inscrivent dans une longue tradition de recherche des sciences régionales. Nées avec le développement de l'État-providence au Québec, elles se caractérisent par une multidisciplinarité (sociologie, science économique, urbanisme, etc.) et une volonté d'accompagner le développement, qu'il soit local, régional ou rural (Parent 2010). Dans leur recension des travaux sur la problématisation de la question territoriale, Mévellec, Chiasson et Gauthier (2012) relevaient deux éléments qui caractérisent la recherche québécoise sur la question territoriale. D'une part, les espaces locaux sont conçus comme des réceptacles ou structures d'accueil qui canalisent le développement. Cela fait en sorte que l'analyse repose sur une lecture normative des forces qui les composent et des configurations sociales « optimales » génératrices de développement. Ces espaces disposent de frontières cloisonnées et sont dotés de caractéristiques propres dont l'objectif de recherche consiste à en évaluer les ressorts. De manière révélatrice, sur les dernières réformes territoriales d'envergure au Québec, l'interrogation portait essentiellement sur la capacité d'innovation des territoires (Jean 2014). D'autre part, et conséquemment, l'accent mis sur le projet de développement évacue l'analyse politique des dynamiques locales. La recherche de modèles exemplaires de développement tend à laisser de côté les conflictualités inhérentes à toute démarche politique. Lorsque celles-ci sont prises en compte, elles sont minimisées à la manière d'éléments contextuels qui empêchent la concertation et la définition d'un intérêt commun. Les rapports de pouvoir ne sont alors abordés que pour déboucher sur une analyse des dynamiques consensuelles du développement. Les changements institutionnels qui affectent l'organisation des territoires et leur développement sont rarement abordés sous l'angle de leur appropriation par les configurations d'acteurs locaux. Ils sont plutôt analysés sous celui de la capacité d'innovation des territoires. Les interrogations portent donc sur la manière dont les territoires font preuve de résilience face à ces

réformes et aux formules qu'ils emploient pour recréer une dynamique favorable au développement.

Pourtant, une véritable analyse de l'action publique des réformes territoriales présente un triple intérêt scientifique. D'abord, en portant sur le réaménagement d'ensemble du développement, l'analyse permet de localiser plusieurs registres d'action des acteurs concernés, et plus spécifiquement des élus locaux. Les réformes territoriales représentent en quelque sorte un « fait politique local total », pour paraphraser Mauss, dans la mesure où toutes les pratiques politiques se révèlent en même temps dans des processus de reconfiguration de l'action publique. Ensuite, bien que l'analyse ne considère pas les territoires comme une explication en soi de l'action publique, elle permet de comparer une variété de configurations territoriales (urbain-rural, centre-périphérie), d'échelles (locale, supralocale et régionale) et de secteurs concernés par les réformes, ce qui permet d'enrichir le débat sur la territorialisation. Enfin, en plaçant la focale de l'analyse sur le terrain, donc par le bas des réformes, cela permet de réfléchir « à la manière dont les configurations d'acteurs locaux reçoivent et s'approprient ces réformes » (Mévellec, Chiasson et Gauthier 2012). Cela contribue à comprendre concrètement l'effet des réformes sur les dynamiques politiques au-delà des thèmes généralement couverts dans la littérature sur les réformes territoriales comme la démocratisation et l'efficience des politiques. L'évolution des réformes territoriales au Québec fera l'objet d'un autre chapitre.

Notons toutefois que les réformes territoriales de l'État québécois consacrent l'autonomie du monde municipal tout en réduisant les moyens qui lui sont consentis ; en recentralisant d'autres secteurs (santé et services sociaux, bureaux régionaux en immigration et en culture) ; et en abolissant les instances régionales de concertation qui permettaient aux acteurs élus et non élus de faire valoir leurs intérêts et de parler d'une seule voix auprès du gouvernement. Ce retour à la

tradition canadienne des gouvernements locaux vient refermer une parenthèse longue de 50 ans sur le rapport de l'État québécois avec ses territoires depuis la Révolution tranquille (Mévellec, Chiasson et Fournis 2017) et sur sa capacité à les instrumentaliser pour ses propres fins (Chiasson, Fournis, Mévellec 2014). Pour autant, peu de recherches se sont pour l'instant attardées aux conséquences immédiates de ces réformes territoriales, et encore moins dans une optique par le bas alors que, comme nous le soulignons, les politiques de l'État sont toujours médiées par les acteurs locaux.

1.2 Problématique et question(s) de recherche

L'intérêt d'une analyse des réformes territoriales tient au fait qu'elles traduisent des rapports politiques entre l'État, ses territoires et les acteurs qui y habitent. Ces rapports se présentent sous des processus visant à conférer, à retirer ou à redessiner les pouvoirs et les contours des autorités publiques aux échelons intermédiaires. Ils mettent en scène une multitude d'acteurs et de considérations d'ordre politique sur des enjeux de légitimité. L'analyse des réformes territoriales s'inscrit également dans un contexte particulier. La mondialisation, la crise de légitimité des États-nations, l'émergence de nouveaux modes de gouvernance, et l'influence forte d'une philosophie managériale dans la conduite des affaires publiques « amènent à repenser les régimes de relations propres à chaque État » (Aust et al. 2014 : 4). Afin d'en prendre toute la mesure, il importe d'analyser davantage les questions liées à la territorialisation et la différenciation/standardisation dans le cadre de réformes territoriales d'envergure.

En plaçant la focale sur la mise en œuvre, il est possible de mettre en lumière les logiques d'appropriation contextualisées des réformes et de mesurer les effets sur le développement. Cette entreprise se décline en deux objectifs principaux. Il s'agit d'abord de décrire ce qui s'est

concrètement passé dans les territoires, notamment en termes de choix de gouvernance et de politiques publiques, pour ensuite en expliquer les ressorts, les mécanismes et les conséquences politiques sur le développement. De manière schématique, les réformes territoriales sont la variable indépendante et constituent le point de départ de l'analyse. La dynamique entre les acteurs politiques et les choix institutionnels qui en ont résulté correspondent à nos variables dépendantes.

Notre thèse entend répondre à la question de recherche suivante : **Dans quelle mesure et de quelles façons les élus locaux façonnent-ils les réformes territoriales, pilotées par le centre?**

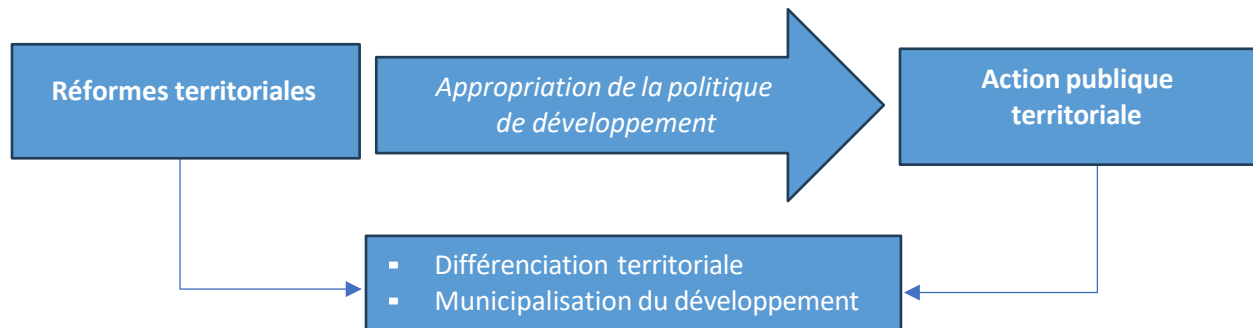
Cette question centrale se décline en sous-questions : comment les réformes sont-elles reçues par les acteurs ? De quelle manière leur appropriation se reflète-t-elle dans les politiques de développement, par quels moyens et pour quelles finalités ? Celles-ci se ressemblent-elles ou se différencient-elles d'un territoire à l'autre ? Sous quelles configurations politiques et institutionnelles ces politiques de développement s'énoncent-elles ? Nous proposons, à partir des réformes territoriales, d'explorer deux éléments conjoints, soit l'appropriation de la réforme dans un premier temps et les impacts différenciés dans les territoires sur les politiques publiques en matière de développement.

Notre questionnement renvoie à deux idées principales déjà formulées ailleurs. La première renvoie à la différenciation/standardisation de l'action publique. Le passage d'une politique de développement uniforme et définie par le centre à une politique décentralisée offre aux acteurs locaux une plus grande liberté d'orienter le développement ; ils peuvent aussi bien agir que ne rien faire. Cette possibilité laisse entrevoir des configurations politiques qui reflètent la diversité des contextes, des rapports de force, des agendas politiques et des produits de l'action publique. Quelles sont ces configurations et que révèlent-elles de la logique des acteurs ? En quoi se ressemblent-elles ou diffèrent-elles les unes des autres, et que disent-elles de l'exercice politique

du développement ? Ces questions permettent en fin de compte d'analyser ce que font concrètement les pouvoirs institutionnels locaux des réformes territoriales.

La seconde idée est complémentaire à la première et renvoie plus spécifiquement à la « municipalisation du développement » (Simard et Leclerc 2008) au Québec, qui se définit par un double repli (Prémont 2015). Le premier est d'ordre institutionnel et renvoie à un changement d'échelle, de la région (administrative) à la municipalité (régionale de comté). Le second est d'ordre stratégique et se caractérise par le passage d'un développement endogène à un développement exogène (Massicotte 2008). De manière schématique, le premier mise sur le développement de ressources humaines, financières et matérielles existantes sur un territoire dont la politique consisterait à exploiter leur plein potentiel. Le second consiste plutôt à renforcer l'attractivité d'un territoire pour attirer des investissements, notamment par de l'aide financière directe aux entreprises pour dynamiser l'activité économique. Le transfert de compétences et d'autorité vers les MRC et les élus locaux en particulier fait de ces derniers les acteurs centraux du pilotage de ces réformes territoriales. Le changement d'échelle et le recentrage sur les élus supposent un réalignement institutionnel qui se traduit par une politisation des moyens et des finalités du développement. Sur quelles légitimités les élus s'appuient-ils ? Comment définissent-ils leur rôle par rapport à celui des autres acteurs ? Sur quelle base définissent-ils l'exercice du pouvoir et son partage en matière de développement ? Ces questions permettent de saisir la nouvelle donne au Québec en matière de développement en interrogeant le rôle central des élus locaux. En définitive, nous souhaitons comprendre comment la décentralisation modifie les rapports de force interterritoriaux.

FIGURE 1 : SCHÉMA DE LA PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE



En partant des réformes territoriales conçues comme « variable indépendante » plutôt que « variable dépendante », la focale de l'analyse est mise sur leur mise en œuvre et les effets qu'elles engendrent. Notre thèse contribue ici à l'avancement des connaissances en expliquant la manière dont l'action publique s'est reconfigurée dans plusieurs territoires québécois. Elle vise à nourrir deux débats théoriques. Le premier concerne la territorialisation et la différenciation/standardisation. Notre travail vise à documenter et à analyser les modalités de décloisonnement des politiques publiques lorsque celles-ci (de développement) ont, d'une part, une portée très large, car non traditionnellement sectorielles et, d'autre part, que leur support institutionnel est démantelé et remis entre les mains des acteurs locaux. L'analyse comparative de la capacité politique des acteurs d'orienter le développement permet d'enrichir la compréhension des conditions et caractéristiques de la territorialisation, entre ses conceptions « particulariste » et « généraliste ». Dans la même façon, l'analyse permet de saisir les facteurs susceptibles d'homogénéiser ou d'hétérogénéiser les politiques publiques. Tout en adoptant une approche écologique de l'action publique, c'est-à-dire « qui prend en compte l'environnement social géographiquement situé dans lequel elle s'inscrit » (Douillet 2017 : 214), ainsi qu'en tenant

compte des configurations d'acteurs, il est aussi intéressant de porter une attention particulière aux formes institutionnelles desquelles émergent les politiques publiques.

Le second débat théorique auquel on souhaite participer a trait à la compréhension des phénomènes territoriaux au Québec. En puisant dans une littérature sur l'action publique, notre thèse s'inscrit dans un courant de recherche prometteur, mais seulement récemment investi par les chercheurs québécois (Mévellec, Gauthier et Chiasson 2010). Comme nous l'avons souligné plus haut, la littérature québécoise sur les territoires est fortement marquée par les « sciences du développement », pour lesquelles l'objectif est moins la compréhension *du* politique que de *la* politique mise au service de projets de développement. Une analyse de l'action publique du développement permet de mettre les politiques publiques de développement au cœur de l'analyse. Ce faisant, nous venons porter un regard complémentaire sur les territoires et leur développement, déjà couvert dans la littérature québécoise.

CHAPITRE II : CADRE D'ANALYSE

Le chapitre précédent a fait état de deux idées principales complémentaires : une municipalisation des décisions en matière de développement et une différenciation territoriale. L'exploration de ces deux idées sur le plan théorique implique le recours à un cadre d'analyse suffisamment souple et dynamique qui place les acteurs politiques au centre des processus d'institutionnalisation et de légitimation. À cette fin notre cadre d'analyse s'appuie sur une sociologie de l'action publique. Celle-ci se prête particulièrement bien à notre questionnement, soit l'appropriation des réformes territoriales et leurs effets, puisqu'elle propose d'observer l'exercice du pouvoir dans l'action « en train de se faire » (Musselin 2005 : 55). S'il est impossible de rendre compte de l'ensemble de l'expérience vécue, le présent chapitre vise à circonscrire et à expliciter le regard analytique que nous porterons sur notre objet d'étude.

2.1 La sociologie de l'action publique

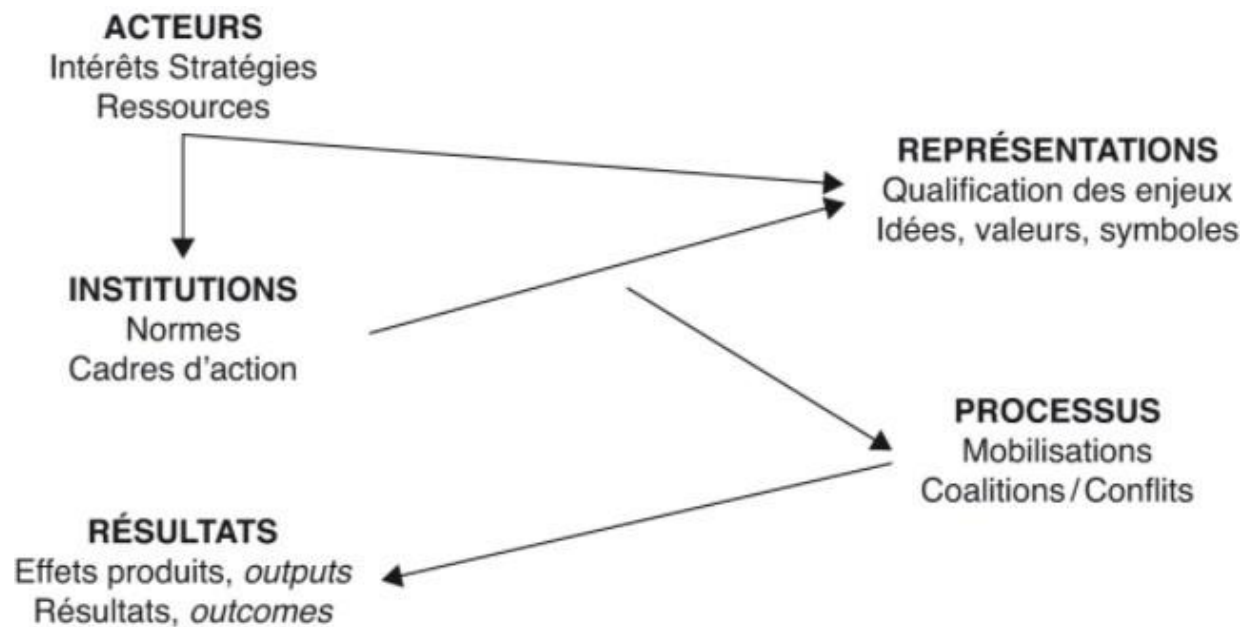
D'emblée l'action publique se définit comme « la production politiquement légitimée des modes de régulation des rapports sociaux » (Dubois 2009 : 312) qui s'effectue à l'intérieur d'« un vaste espace de négociation et de relations de pouvoir entre une multitude d'acteurs privés et publics » Lascoumes et Le Galès (2012 : 25). La sociologie de l'action publique s'inscrit dans le champ de recherche sur l'analyse des politiques publiques, ayant émergé dans la deuxième moitié du Xxe siècle et ayant comme objectif de rationaliser l'intervention gouvernementale (Laswell 1956). Dans le cadre de notre thèse, nous nous inspirons d'une littérature essentiellement française. De manière synthétique, trois transformations majeures marquent le passage analytique des politiques publiques à celui d'action publique, jugée plus à même de rendre compte de la complexité de la gouvernance contemporaine. D'abord, les échelles d'action se sont étendues pour inclure des

niveaux aussi bien infraétatiques (découpages multiples) que supraétatiques (construction européenne, institutions internationales, etc.). Ensuite, les acteurs, tout comme leurs modes de coordination, se sont multipliés pour comprendre aussi bien les acteurs étatiques et non étatiques. Enfin la régulation sociale et politique est devenue multiforme, laissant place à de nouveaux modes d'action et de pilotage des politiques publiques. Ensemble, ces changements témoignent d'un besoin d'élargir l'analyse.

La sociologie de l'action publique prend en compte cinq variables de base (Lascoumes et Le Galès 2018) :

1. Les acteurs : Ils disposent d'une certaine autonomie d'action dans l'utilisation de ressources, le développement de stratégie et la capacité de faire des choix selon leurs intérêts ;
2. Les représentations : Elles constituent des cadres normatifs qui confèrent un sens aux actions des individus et une symbolique à leurs valeurs et aux enjeux qui se présentent ;
3. Les institutions : Elles représentent des cadres d'action qui structurent les interactions par des normes et règles sociales ;
4. Les processus : Ils sont la combinaison des trois premières variables et se soldent par des mobilisations d'acteurs et des dynamiques d'échange dans le temps et dans l'espace ;
5. Les résultats : Ils sont à la fois les effets produits, les conséquences de l'action publique et les impacts sur un problème traité.

FIGURE 2 : VARIABLES DE BASE DE LA SOCIOLOGIE DE L'ACTION PUBLIQUE



Source : Lascoumes et Le Galès 2018 : 10

Les combinaisons de ces variables permettent une compréhension à la fois plus large et plus itérative des dynamiques sociale et politique. Elles permettent ainsi d'explicitier les modes d'institutionnalisation et de légitimation de la coopération entre acteurs publics et privés à plusieurs échelles (Hassenteufel 2008 ; Smith 2010). Trois principaux avantages d'une telle approche peuvent être relevés. D'abord elle offre une vision moins stratocentrée des politiques publiques (Lascoumes et Le Galès 2012), en ce que la régulation politique est aussi une régulation sociale. À défaut de proposer une théorie précise de l'État, elle met de l'avant une conception polycentrique du pouvoir en insistant sur le rôle des acteurs. Dans ce cadre les processus d'élaboration des politiques publiques sont décrits comme :

« [...] impliquant une diversité croissante d'acteurs relevant de sphères et de niveaux différents. Ces situations pluralisées procèdent à la fois de logiques objectives de redistribution de l'autorité et de dispersion des ressources, mais aussi de logiques plus subjectives qui amènent les acteurs

à appréhender les problèmes d'action publique de manière moins sectorisée et plus transversale » (Pinson 2015 : 502).

Par leur caractère multisectoriel, les réformes territoriales se prêtent donc à ce genre d'analyse centrée sur les acteurs. Enfin, la sociologie de l'action publique est compatible avec une perspective néoinstitutionnaliste (Musselin 2005). La restitution du contexte et des modes d'organisation de l'action publique permet de saisir les conditions générales de mise en œuvre :

« La mobilisation des acteurs ne peut se comprendre que par une contextualisation précise et une analyse des multiples enjeux locaux (d'une organisation, d'un territoire, de réseaux). L'histoire et l'état des cadres et des identités d'action saisis au niveau territorial sont indispensables pour ne pas rendre abstraite la mise en œuvre [...] » (Pinson 2015 : 512).

Une telle approche nous permet de saisir les logiques d'acteurs à la fois sur les territoires observés et aux interstices du processus de construction de l'action publique.

Cela dit, bien que la sociologie de l'action publique veuille se distancier de l'analyse séquentielle (Laswell 1956 ; Jones 1970), cette dernière demeure selon nous féconde sur le plan heuristique parce qu'elle permet de circonscrire certains moments clés du processus d'élaboration des politiques publiques. Dans le cas des réformes territoriales, la réaction, la réception et leur appropriation par les acteurs locaux doivent être isolées pour mieux en saisir les particularités en termes de processus de construction de l'action publique. En ce sens, la sociologie de l'action publique se prête bien à l'analyse de la mise en œuvre (Mévellec 2005 ; Boisseaux 2009 ; Dubois 2012 ; Bossy et al. 2018).

2.2 L'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques

D'emblée, la mise en œuvre des politiques publiques est étudiée sous divers angles (effets de distorsion, approche par le haut, approche par le bas, etc.) (Howlett and Ramesh 2020). Cependant l'approche que nous retenons ici est celle de la sociologie de l'action publique. L'analyse de la

mise en œuvre par le prisme de la sociologie de l'action publique couvre l'ensemble des faits et pratiques, y compris des décisions, auxquelles participent les acteurs publics (et privés). Elle est résolument ancrée dans une analyse de l'exercice du pouvoir, qui ne saurait se limiter aux actes politiques officiels. Plutôt, elle vise à rendre compte d'un ensemble d'activités d'appropriation dans la production de systèmes d'ordres locaux d'action publique (Pressman et Wildavsky 1984 ; Knoepfel 2015). La sociologie des organisations, plus axée sur les logiques politicobureaucratiques (Crozier et Friedberg 1981), s'inscrit aussi dans cette compréhension plus interactive de la mise en œuvre.

Les systèmes d'ordre locaux d'action publique s'organisent sur les perceptions qu'ont les acteurs des contraintes, des conditions de possibilité, des alternatives et des réponses qui sont effectivement adoptées (Padioleau 1982). L'ambiguïté intrinsèque des réformes formulées et la marge de manœuvre dont les acteurs disposent pour les interpréter font en sorte que les espaces d'appropriation varient en fonction des priorités, des intérêts et des négociations entre acteurs. Deux principales dimensions sont à prendre en compte dans l'analyse de la mise en œuvre : la structuration et la contextualisation de ces espaces. D'une part, l'appropriation localisée des réformes est en quelque sorte balisée par ce que Lascoumes et Le Galès (2018 : 41) appellent des types de normes d'applications. Le premier consiste en des normes d'interprétation qui donnent un sens opératoire aux énoncés gouvernementaux plutôt abstraits ; le deuxième type comprend des normes de négociation qui cadrent les interactions entre les acteurs concernés ; le dernier type correspond à des normes de résolution de conflit, permettant de régulariser les situations problématiques. Ces normes d'application structurent les processus d'appropriation. D'autre part, les espaces sont à restituer dans leur contexte à la fois historique et social. L'histoire des relations sociales et des identités locales, de même que la position actuelle des acteurs dans le jeu politique

permettent d’offrir des explications moins unicasales et moins directes que les situations peuvent le laisser croire. « Le plus souvent, des variables intermédiaires jouent un rôle décisif qui n’apparaît que par la connaissance des systèmes d’action concrets locaux, des rapports de pouvoir, de l’état des ressources et des contraintes, des cadres cognitifs et des routines de l’action publique territorialisée » (Lascoumes et Le Galès 2018 : 45). En somme, en mettant l’accent sur les processus d’appropriation, l’analyse de la mise en œuvre dans une perspective sociologique permet de mettre en lumière l’importance des rapports politiques. Les enjeux de légitimité, d’autorité et de pouvoir se retrouvent ainsi au cœur de notre modèle d’analyse des réformes territoriales.

Enfin, la mise en œuvre « modifie l’ordre établi en faisant naître des relations d’accord et de conflit qui permettent d’appréhender les dynamiques propres de l’implémentation et en particulier, les écarts qui existent entre les besoins, les intentions et les effets » (Mégie 2014 : 347). Comprendre ces écarts peut se faire précisément en analysant les « processus de perturbation », c’est-à-dire lorsque plusieurs intérêts entrent en relation que ce soit pour échanger de l’information ou des ressources (Padioleau 1982). La sociologie de l’action publique permet d’analyser la mise en œuvre non pas dans une dynamique « par le bas » ou « par le haut », mais bien dans sa dimension relationnelle. Identifier les niveaux d’action et les rôles des acteurs permet de comprendre la manière dont est structuré l’espace que nous voulons étudier (Duran 1995 ; Lascoumes et Le Galès 2007). Comme le soulignent Lascoumes et Le Galès (2012 : 40) :

« L’espace d’appropriation des acteurs de la mise en œuvre est vaste, souvent peu structuré et laissant libre cours aux jeux de pouvoirs internes. Les objectifs et les priorités que les acteurs se donnent se cumulent de façon peu coordonnée, une priorité venant s’ajouter aux précédentes, comme en témoignent les avalanches de notes de service. C’est pourquoi les routines, les enjeux les plus sensibles localement et les façons habituelles de faire et les intérêts politiques ont autant de poids que les injonctions enserrent toujours l’action publique, le pouvoir discrétionnaire occupe une large place ».

Analyser la mise en œuvre consiste finalement à rendre intelligibles les logiques qui ont cours dans cet espace d'appropriation dont les contours, les acteurs et les effets demeurent largement variables et imprévisibles. Pour ce faire il importe de s'appuyer sur des variables à la fois robustes sur le plan analytique et interdépendantes.

2.3 Triptyque analytique d'une sociologie des réformes territoriales

Notre ambition ici n'est pas de mobiliser l'ensemble du cadre d'analyse développé par Lascoumes et Le Galès, présenté plus haut. En effet, la présence de plusieurs variables rend difficile l'application du modèle dans son intégralité. Toutefois l'un de ses avantages réside dans la pluralité des combinaisons possibles de ces variables. Dans le cas qui nous occupe, nous proposons un cadre d'analyse qui prend en compte trois variables principales que sont les acteurs, les institutions, et les instruments. Nous adoptons une vision plus formelle des institutions alors que nous donnons une définition plus sociologique aux instruments. Nous y reviendrons. Les acteurs, les institutions et les instruments forment donc trois angles d'analyse.

2.3.1 Les acteurs (politiques)

De manière générale l'étude empirique des acteurs politiques émane de la sociologie politique. Cette dernière met en lumière les comportements et les interactions des individus au sein de processus politiques complexes (Douillet 2023). Les individus incluent les élites politiques et les fonctionnaires qui influencent les processus décisionnels en raison de la position de pouvoir qu'ils occupent au sein d'institutions politiques (Genieys 2011). Cette influence peut se matérialiser par les compétences dont ils font preuve, mais également par les ressources dont ils disposent ou encore les réseaux d'influence qu'ils mobilisent pour arriver à leurs fins. De manière particulière, l'analyse empirique des acteurs politiques occupe aussi une place centrale dans la sociologie de

l'action publique en mettant l'accent sur les mécanismes de gouvernance et les transformations *concrètes* de l'État. Elle s'inscrit donc dans des travaux sur la gouvernance qui s'appuie sur une théorie générale de l'État (Pinson 2015). Ces derniers donnent à voir un

« État confronté à un environnement dans lequel évolue un nombre beaucoup plus important d'acteurs et dans lequel les ressources sont davantage dispersées qu'auparavant et qui appelle un renouvellement des formes d'interaction entre l'État et son environnement et plus particulièrement des pratiques de coordination » (Pinson 2015 : 500).

Cette conception néo-pluraliste de l'État met de l'avant de fortes interdépendances entre niveaux d'autorité et entre entités distinctes (étatique, privée, publique, associatif) autant dans les processus d'institutionnalisation que de légitimation (Smith 2003). Mais les produits de l'action de l'État « [...] sont davantage le résultat instable et variable d'une série d'ajustements, d'itérations, d'essais-erreurs, d'expérimentations dans les modes d'organisation, d'action et de coordination qui finissent par faire système, par un jeu d'influence réciproque entre sphères d'action collective » (Pinson 2015 : 503).

Nous nous inscrivons dans cette conception de l'État et reprenons à notre compte la perspective analytique développée par Hassenteufel (2011) sur les interactions d'acteurs contextualisés. Elle se veut une manière de comprendre les choix qu'effectuent les individus à la lumière d'une lecture stratégique qu'ils font d'une situation donnée. Cette perspective d'analyse micro, axé sur les individus, partage le postulat d'une rationalité limitée des acteurs en leur conférant une certaine autonomie d'action. Cette autonomie est elle-même influencée par des déterminants extérieurs, organisationnels et environnementaux, et intérieurs. Parmi ces derniers Hassenteufel en identifie trois : les ressources, les systèmes de représentation et les intérêts poursuivis par les acteurs. Les premières se regroupent en six catégories :

1. les ressources positionnelles, c'est-à-dire l'accès des acteurs dans le processus de production des politiques publiques en raison de la position qu'ils occupent ;
2. les ressources matérielles, qui comprennent les moyens financiers, humains et opérationnels ;
3. les ressources de savoir, qui sont liées aux connaissances et aux informations privilégiées ;
4. les ressources politiques, dont découlent la légitimité et la représentation ;
5. les ressources sociales, qui s'appuient sur la reconnaissance et les réseaux de relations ;
6. et enfin les ressources temporelles, qui s'acquièrent par le temps consacré aux politiques publiques et les apprentissages qui en découlent.

Ces ressources déterminent la capacité d'action des acteurs, les systèmes de représentation renvoient aux perceptions et au sens qu'ils donnent à leurs actions, et les intérêts révèlent leurs préférences et leurs finalités. Comprise ainsi, l'analyse des acteurs permet de mieux saisir les variations dans la mise en œuvre des réformes territoriales en plaçant la focale sur les raisons qui motivent les choix politiques. Ces déterminants varient toutefois d'un type d'acteur à l'autre.

Toujours selon les travaux d'Hassenteufel, une première distinction est possible entre acteurs étatiques d'une part et acteurs non étatiques d'autre part. Les acteurs étatiques renvoient plus précisément à ceux dont le travail est immédiatement politique. Ils comprennent les élus et les (hauts) fonctionnaires, dont le rôle consiste à opérationnaliser la vision proposée par les premiers. Les acteurs non étatiques renvoient pour leur part à des individus et des groupes organisés, qu'ils soient publics ou privés. Cela inclut les groupes d'intérêts, les groupes de pression, les organisations citoyennes, les organismes à but non lucratif, bref à ceux dont le rôle consiste à influencer à la fois la vision proposée par les élus et son application concrète par les fonctionnaires. Si la sociologie de l'action publique tend à mettre en lumière la construction de l'action publique

par la prise en compte de ces deux types d'acteurs, notre analyse se concentre principalement sur le rôle des acteurs politiques, c'est-à-dire des élus locaux et des fonctionnaires de l'appareil administratif régional, méroisien et municipal. Rappelons qu'en ayant le mandat exclusif de mettre en œuvre les réformes territoriales, ces acteurs détiennent l'autorité finale des décisions et de la manière dont elles sont prises. Dans ce cas spécifique, ils sont à la fois partie prenante et les destinataires de ces réformes, ce qui rend leur analyse d'autant plus pertinente. Cela dit le point de vue de certains acteurs non étatiques comme les agents de développement et les organismes locaux et régionaux subventionnés par les pouvoirs publics ne sont pas complètement évacués pour autant. Leur prise en compte permet de contextualiser la prise de décision et de valider les stratégies et les discours sur lesquels s'appuient les élus et les fonctionnaires dans leurs décisions. Enfin cela permet de comprendre les réactions qu'a suscitées l'accroissement de leurs rôles auprès de ces acteurs non étatiques.

Élus et fonctionnaires sont intimement liés en raison de la nature et de la proximité de leur travail respectif. La compétition électorale des uns et les fonctions dirigeantes des autres les amènent à partager « la caractéristique d'être professionnellement spécialisés dans l'exercice des activités gouvernantes » (Eymeri 2003 : 47). Cet exercice peut conduire à des phénomènes opposés allant d'une politisation des pratiques administratives à un contrôle administratif des décisions politiques (Eymeri 2003)⁴. Dans le contexte des réformes territoriales, la double autorité dévolue aux élus locaux et aux directions générales des municipalités régionales de comté rapproche inévitablement ces deux acteurs publics dont les missions respectives sont sujettes à se confronter ou à s'entremêler à tout le moins. L'un des enjeux de ces réformes réside précisément dans cette

⁴ Eymeri en fait la démonstration dans les contextes nationaux, mais ses analyses demeurent pertinentes à d'autres échelles.

articulation du *travail* politique et de la formulation des politiques publiques. Les logiques d'action varient cependant entre fonctionnaires et élus, où ces derniers ont la singularité de participer au jeu électoral.

Les élections permettent aux élus d'occuper une place à part dans la construction de l'action publique. La légitimité qu'elles leur confèrent par rapport à d'autres acteurs s'appuie sur la capacité à pouvoir parler au nom de leurs commettants, à exprimer une volonté populaire, et à se positionner comme les défenseurs ou les gardiens de celle-ci. L'étendue de leur légitimité leur permet également de manœuvrer au sein de plusieurs instances et niveaux politiques, ce qui leur offre plusieurs tribunes et un pouvoir d'influence important. Les nombreux accès dont ils jouissent et la capacité à peser moralement sur les décisions contribuent à renforcer leur rôle en tant qu'acteur politique (Proulx 2019a). De la même manière, leurs actions concrètes et la mise en œuvre de politiques publiques servent aussi à les légitimer. La capacité à incarner l'expression d'une volonté populaire va de pair avec l'imputabilité envers celle-ci (Proulx 2019b). En étant redevables de leurs actions devant la population, les élus doivent pouvoir s'appuyer tant sur des procédés discursifs que sur des moyens techniques (indicateurs, statistiques) dans la justification des résultats. Cette mise en scène de l'action publique permet alors aux élus de s'imputer des réalisations ou, au contraire, à s'en dissocier et à tempérer leur rôle. Dans les deux cas, cela participe à la légitimation de l'élu comme acteur politique. Enfin, leur légitimité émane de plus en plus de leur capacité à démontrer qu'ils sont proactifs et font quelque chose (Pinson 2012).

Parallèlement, les élections permettent aux élus de s'emparer politiquement de certains enjeux de politiques publiques. En s'inscrivant dans la compétition électorale, les élus cherchent à faire pencher les rapports de force en leur faveur et à mobiliser l'électorat sur leur terrain. La politisation consiste alors à s'appropriier des enjeux divers pour les requalifier au sein des différentes instances

politiques (Lagroye 2003). En somme, les élus s'inscrivent systématiquement dans une logique électorale qui conduit à des processus de légitimation et de politisation de l'action publique.

2.3.2 *Les institutions*

Les institutions représentent le deuxième angle du modèle d'analyse et une entrée plus méso de l'analyse de l'action publique. Les acteurs n'évoluent pas en vase clos. Les décisions qu'ils prennent s'inscrivent dans des paramètres institutionnels préalables qui structurent l'action des acteurs. Les institutions peuvent se définir comme :

« des construits sociaux et politiques, issues de conflits et de négociations. Ce sont des règles, des normes et des procédures, des séquences d'action standardisées, plus ou moins coordonnées et contraignantes, qui gouvernent des interactions entre individus, notamment pour la production de politiques publiques » (Lascoumes et Le Galès 2018 : 112-113).

Les institutions possèdent trois dimensions : le degré de précision, le formalisme et leur poids normatif. Ensemble, ils constituent à la fois un ensemble de contraintes et un filtre institutionnel aux décisions que prennent les acteurs. Sur ce dernier point, nous concevons les institutions autant dans leur mise en relation avec les croyances et les intérêts des acteurs — au niveau micro — que dans leurs caractéristiques formelles. L'accroissement du rôle des élus locaux dans les politiques de développement régional s'exprime plus que jamais par un véhicule institutionnel formel que sont les MRC, où le système de représentation, de votation et de répartition financière via les quotes-parts des municipalités membres structure les rapports de force. Ainsi, une approche par les institutions vise à saisir les choix effectués par les acteurs en matière de politiques publiques à l'intérieur d'un système de contraintes plus institutionnalisé (Ostrom 1990). Les réformes territoriales produisent une nouvelle organisation territoriale. Ce processus d'institutionnalisation « repose sur les dynamiques par lesquelles les règles et les procédures sont élaborées, se

développent pour structurer un espace social et produire les comportements des acteurs qui les ont générés et/ou intégrés » (Lascoumes et Le Galès 2018 : 113).

Par définition, les réformes territoriales se veulent disruptives d'un ordre institutionnel local existant (Smith 2011). Cet ordre se caractérise par la représentation politique, la constitution d'une action publique et d'une identité territoriale. Le découpage territorial est intimement lié à une forme de représentation politique ou électorale. Les logiques politiques s'entrevoient par l'inscription des élus dans la compétition électorale, comme nous l'avons précédemment abordé. Mais elles s'entrevoient également par le mode de scrutin qui les conduit au pouvoir. L'élection des maires au scrutin uninominal majoritaire à un tour a un effet sur la perception de leur rôle non seulement par eux, mais par l'ensemble des acteurs. L'absence de parti politique pour la plupart des municipalités québécoises et la représentation de l'ensemble de la population, à l'opposé des conseillers, tend à concentrer et à personnaliser le pouvoir autour de la figure du maire. Parallèlement, la nomination ou l'élection au suffrage universel du préfet au niveau supralocal a des effets sur sa légitimité démocratique, à défaut de réels pouvoirs politiques (De Montigny, Chiasson et Mévellec 2022 ; Proulx 2014). La représentation politique implique une manière de mettre en scène le territoire et de structurer l'exercice démocratique par les enjeux qui sont politiquement soulevés (Le Bart 2017). Ensuite, les territoires sont des espaces d'action publique régulés aussi bien par des règles administratives que par des systèmes de relations sociales qui se cristallisent autour d'enjeux. Les autorités territoriales disposent de compétences précises pour répondre à plusieurs fonctions. L'organisation juridico-administrative d'un territoire par la délivrance de permis, la prestation de services, les moyens financiers et techniques dont elle dispose et le recours à des ressources professionnelles, par exemple, créent des « effets de souveraineté territoriale » qui concourent à structurer les relations sociales (Douillet 2017). Les

acteurs, individuels ou organisés, sollicitent ces autorités avec l'intention d'en retirer des bénéfices et des ressources, qu'elles soient symboliques, politiques, financières, techniques ou autre. La production de politiques territoriales qui en résultent crée ses propres effets institutionnalisant sur le territoire et sur les réseaux de relations entre acteurs (Pasquier 2012). Enfin, à cet espace d'action publique s'ajoute un espace identitaire. L'ordre institutionnel local implique un sentiment d'appartenance territorialement délimité par lequel les acteurs construisent, partagent et véhiculent des représentations communes de ce qu'ils sont. Les autorités publiques entretiennent et donnent corps à ces représentations par des politiques d'affirmation et de communication destinées à renforcer un esprit communautaire et à mousser l'attractivité de leur territoire. L'analyse des institutions contribue donc à saisir les trajectoires différenciées des réformes territoriales en s'attardant aux nouveaux vecteurs d'institutionnalisation de l'action publique ou, au contraire, aux manifestations d'une résistance. L'ajout d'une analyse des instruments de politiques publiques permet d'apporter des éléments de réponse, et permet un éclairage complémentaire sur l'action publique.

2.3.3 Les instruments d'action publique

Les instruments d'action publique constituent le troisième angle de notre modèle d'analyse des réformes territoriales. Cet angle complète une analyse de l'action publique en termes de stratégie des acteurs qui s'insère dans une conception néoinstitutionnaliste, mais pragmatique des institutions. En ce sens, il se veut complémentaire aux angles micro et méso de l'analyse puisqu'il permet de voir comment les acteurs jouent concrètement de ces règles institutionnelles. Afin de donner corps à leurs politiques, les autorités publiques ont recours à des instruments d'action publique (IAP). Ces instruments sont assimilés dans la littérature aux technologies des gouvernements, c'est-à-dire à des moyens d'interventions concrets. D'un point de vue historique,

les IAP s'inscrivent dans le redéploiement de l'État contemporain, à mesure que ce dernier a été amené à investir tous les champs de l'action publique. Une demande sociale grandissante pour une prise en main des enjeux s'est soldée en une multiplication des programmes gouvernementaux et à l'utilisation d'instruments les appuyant. L'ajustement étatique continu en fonction des demandes sociales et politiques a entraîné un perfectionnement et un calibrage des moyens d'intervention, allant des actions directes et de la régulation au pilotage à distance des changements commandés.

Les instruments peuvent être appréhendés comme un type particulier d'institution (Lascoumes et Le Galès 2011), en ce que leur nature et leur recours sous-tendent un rapport politique entre les gouvernants et les gouvernés. En ce sens, ils peuvent être conçus comme un « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes et Le Galès 2018 : 129). Ainsi compris, les instruments sont des institutions spécifiques qui structurent et orientent l'action publique. Ils sont le reflet d'une volonté politique qui porte une conception particulière du monde, des finalités et des contenus. Une entrée analytique par les instruments consiste à interroger le choix de tel ou tel instrument, son usage et, surtout, les effets politiques qu'il produit. Les réformes territoriales réorganisent non seulement les pouvoirs locaux, mais les modalités d'intervention en introduisant de nouveaux instruments. Cette donnée met en lumière l'instrumentation de l'action publique, c'est-à-dire « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Halpern, Lascoumes et Le Galès 2014 : 17). De plus, les effets que produisent leurs utilisations interrogent la construction de l'action publique elle-même. Dans le contexte de réformes territoriales, qui altèrent les structures politico-administratives et les recours auxquels ont droit les élus locaux, il est possible d'envisager

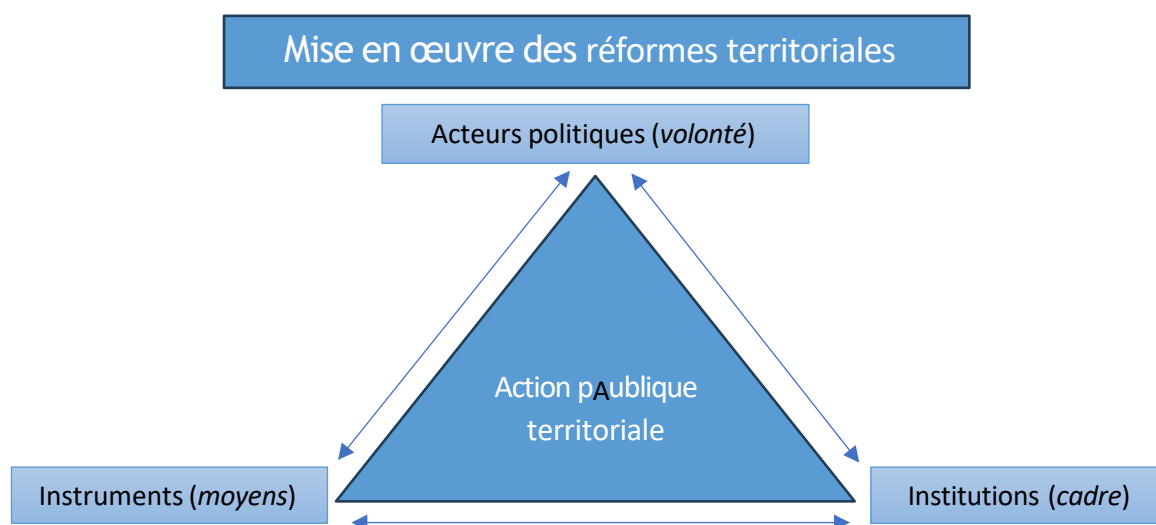
à la fois une conformité sociale et une résistance aux instruments de la part d'autres acteurs étatiques et non étatiques.

L'utilisation d'instruments d'action publique recouvre des enjeux de pouvoir. De la même manière, les publics visés peuvent être opposés à leur utilisation et chercher à éviter leur application ou à en diminuer les effets. Lascoumes et Bourhis (2014) identifient trois espaces de résistance aux IAP qui sont la conception, la mise en œuvre et l'appropriation. Dans les deux derniers cas, « un instrument peut être intégré dans une pratique, mais se voir orienté vers d'autres finalités que celles prévues initialement » (17). Les comportements des acteurs ciblés par rapport à ce qui leur est demandé peuvent ainsi amener à d'autres types d'usages, dont celui de retourner l'instrument contre la volonté de ceux qui les ont mis à disposition. En sommes, les instruments d'action publique forment, avec les acteurs politiques et les institutions, les trois angles de notre cadre d'analyse. Il convient de montrer de quelle manière ils permettent conjointement d'analyser les réformes territoriales.

2.4 Modèle d'analyse : l'action publique territoriale

La sociologie de l'action publique au prisme des acteurs, des institutions et des instruments permet de comprendre les modes d'appropriation et les effets des réformes territoriales sur la (re) construction de l'action publique. Ces trois variables se veulent résolument complémentaires comme nous l'avons présenté.

FIGURE 3 : MODÈLE D'ANALYSE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE



Ce modèle d'analyse est utile parce que ses variables sont susceptibles d'être mobilisées conjointement et d'accompagner toutes réformes territoriales, et donc d'avoir une incidence sur l'action publique. Prises ensemble, elles permettent d'explorer empiriquement l'émergence de configurations originales alors que le centre du pouvoir décisionnel se déplace, ici de l'État vers ses territoires. Le modèle permet précisément de suivre ce déplacement en en cernant l'action sous trois formes fondamentales : une volonté (d'action) qui s'appuie sur des représentations, des ressources et des intérêts ; un cadre (d'action) délimitant les « frontières » de l'action publique ; et des moyens (d'action) d'opérationnaliser cette volonté. En plus d'être interdépendantes, ces trois variables du modèle sont propres aux réformes territoriales étudiées.

D'abord, la volonté d'action se manifeste plus librement dans la municipalisation du développement qui se traduit par un rôle accru des élus locaux, appuyés par une fonction publique supralocale. Ensuite, le cadre d'action s'entrevoit par une réorganisation des institutions supralocales, régies par des règles internes, qui varient d'une configuration politique à l'autre. Cette configuration est notamment déterminée par le nombre de municipalités, la répartition de la

population selon la taille des municipalités, le système de votation au sein du Conseil des maires, et le type de territoires⁵ sur un continuum urbain-rural qui indique le type de besoins et les priorités en termes de développement. Elles façonnent, du moins en partie, les politiques de développement et les stratégies politiques des élus locaux — en plus de leur origine, leur parcours professionnel, leur rapport au territoire et les intérêts qu’ils défendent. Les deux régions à l’étude offrent des configurations différentes à cet égard et constituent ainsi des terrains de comparaison pertinents. Enfin, le cadre institutionnel met à la disposition des élus de nouveaux instruments de développement dont les modalités d’application ont très peu de limites et qui leur permettent de cibler leurs actions plus méthodiquement. L’attention portée à chacune de ces variables, mais également dans leur mise en relation permet de saisir concrètement les enjeux d’appropriation et les effets sur le développement.

Le modèle analytique présenté ci-haut permet d’aborder notre question de recherche, soit les manières dont les réformes territoriales sont mises en œuvre et ont orienté la pratique du développement au Québec. Les changements occasionnés par les réformes affectent précisément les trois variables du modèle et leur mise en relation. Afin de saisir les dynamiques à l’œuvre dans les territoires et régions, l’analyse conjointe des élus locaux — de leurs intérêts, ressources, et vision du développement —, du fonctionnement des MRC et des instances régionales, ainsi que des nouveaux instruments en matière de développement (FDT et FARR), couvre les leviers essentiels des réformes. En plaçant la focale sur ces trois données ensemble, il nous est possible de saisir aussi bien les phénomènes d’appropriation des réformes que leurs trajectoires singulières dans différents territoires.

⁵ Nous nous appuyons sur la typologie des territoires ruraux développée par Jean, Desrosiers et Dionne (2014 : 14).

CHAPITRE III : MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

Ce chapitre présente et justifie les choix méthodologiques qui guident notre recherche. Ces choix s'appuient sur une démarche inductive qui « consiste à aborder concrètement le sujet d'intérêt et à laisser les faits suggérer les variables importantes » (Beaugrand 1998 : 8). Si notre cadre d'analyse a été fait à la lumière d'une première série d'observations, nommément la municipalisation du développement et la différenciation territoriale, elles ne constituent pas des hypothèses que nous cherchons à vérifier. Il s'agit plutôt d'orienter notre travail inductif par des intuitions analytiques de départ. De même, nous avons schématisé la problématique de recherche afin d'en illustrer la trajectoire. Dans le cas présent, nos choix méthodologiques visent à comprendre le phénomène politique des réformes territoriales et leur appropriation, et ont principalement trait au 1) design de recherche, 2) à la méthode de recherche et aux 3) cas sélectionnés. Nous concluons par un ensemble de considérations méthodologiques.

3.1 Design de recherche : étude de cas multiple

3.1.1 Présentation

La nature de notre problématique et les propriétés de notre cadre d'analyse s'inscrivent dans une démarche essentiellement qualitative. L'analyse de la mise en œuvre des réformes territoriales, des choix politiques et des effets sur les politiques de développement nécessite de se déplacer sur les terrains de recherche que sont les territoires, objets des réformes. L'approche méthodologique utilisée est donc celle d'une étude de cas multiple doublée d'une comparaison. L'étude de cas multiple se définit comme « une approche de recherche empirique qui consiste à enquêter sur un phénomène, un événement, un groupe ou un ensemble d'individus, sélectionné de façon non aléatoire, afin d'en tirer une description précise et une interprétation qui dépasse ses bornes »

(Roy 2009 : 207). Elle permet de « fournir une analyse en profondeur des phénomènes dans leur contexte, d'offrir la possibilité de développer des paramètres historiques, d'assurer une forte validité interne, c'est-à-dire que les phénomènes relevés sont des représentations authentiques de la réalité étudiée » (Gagnon 2005 : 3). La contextualisation et la particularité des cas à l'étude permettent de construire des données à même l'expérience (Alexandre 2013 ; Hlady-Rispal 2015), ce qui peut faciliter la restitution logique des interactions sociales et des systèmes de régulation sociale (Gagnon 2005). Ce dernier point nous paraît particulièrement important dans la mesure où la mise en œuvre des réformes imposées par le gouvernement du Québec passe par une appropriation territorialisée par les acteurs locaux et par la formulation de politiques territoriales. Ces deux processus sont intrinsèquement liés en ce que l'organisation institutionnelle du développement s'appuie sur des discours, des stratégies et des logiques, bref sur la réaction des acteurs. Bien que nous ne considérons pas ici l'étude de cas comme un moyen de valider des théories (Yin 2016), sa logique plutôt inductive n'empêche pas pour autant la validation de certaines intuitions de recherche. Dans le présent cas, rappelons que nous voulons saisir les différentes formes que prend la décentralisation dans un contexte de différenciation et de municipalisation du développement.

3.1.2 Justification

Par définition les réformes territoriales affectent l'ensemble des territoires infranationaux. Mais leurs effets ne sont jamais uniformes d'un contexte sociopolitique et institutionnel à l'autre. (Chouraqui 2020) Parce qu'elles font l'objet d'appropriation par un nombre important et varié d'acteurs sur le terrain, l'étude de cas donne accès à une connaissance fine et approfondie des motivations, des représentations et des stratégies des acteurs. En nous intéressant à la mise en œuvre de ces réformes territoriales, qui constituent une rupture d'avec le modèle québécois, il

importe de saisir la manière dont les acteurs territoriaux comprennent eux-mêmes ces bouleversements et dont ils y réagissent. L'étude de cas nous permet d'aller à leur rencontre et de prendre la pleine mesure des effets des réformes en faisant appel à leur discours, représentations, stratégies et choix politiques. À nos deux études de cas s'ajoute la comparaison par opposition.

La comparaison par cas opposés nous permet d'abord de répondre plus adéquatement à notre question de recherche centrale sur la mise en œuvre et les effets des réformes. En effet, si les effets varient d'un cas à l'autre, il devient pertinent d'analyser non seulement les facteurs explicatifs propres à chacun des cas, mais les facteurs qui expliquent une telle variation entre eux. Un tel exercice permet ensuite de dégager des logiques similaires et cohérentes, s'il y a lieu. L'étude de cas sous l'angle comparatif permet également de confirmer ou d'infirmer nos intuitions théoriques. Elle permet ainsi une description plus fine et catégorisation plus systématique des rapports de force interterritoriaux. Enfin la comparaison des cas permet, par le croisement des phénomènes observés, de circonscrire ou de généraliser les résultats et, par conséquent, de consolider ou de parfaire notre cadre d'analyse (Beck 2017; Saito 2017 ; Adams and al. 2021).

Malgré la pertinence de notre approche, notre méthodologie n'est pas sans limites. Les réformes territoriales ayant été mises en œuvre sur l'ensemble du territoire québécois, il nous est impossible d'analyser les effets dans tous les territoires. Aussi, la comparaison entre seulement deux cas peut limiter la généralisation des résultats, s'ajoutant à l'obstacle de la validité externe d'une étude de cas. Cependant les cas retenus sont à la fois comparables et contrastés, ce qui permet d'analyser des cas de figure très variés qui, s'ils ne peuvent être représentatifs de l'ensemble des dynamiques territoriales, couvriront néanmoins plusieurs cas de figure.

3.2 Méthodes de collecte de données

3.2.1 *Entretiens semi-directifs*

L'entretien ou l'entrevue est « une interaction verbale entre des personnes qui s'engagent volontairement dans pareille relation afin de partager un savoir d'expertise, et ce, pour mieux dégager conjointement une compréhension d'un phénomène d'intérêt pour les personnes en présence » (Savoie-Zadjc 2009). À la suite de Pinson et Salapala (2007), nous distinguons deux types d'entretiens complémentaires, soit l'entretien informatif et l'entretien compréhensif. Le premier permet de recueillir des données factuelles et précises sur les processus politiques, les événements charnières (nature, poids et chronologie, etc.) ainsi que les acteurs (« biographie », positions sociales et rôles politiques, etc.), par exemple. En recoupant différents témoignages, cela nous permet de valider les données par saturation de l'information. Le deuxième permet de s'interroger sur les raisons pour lesquelles les acteurs affirment ce qu'ils disent. Il s'agit ici de tenter de lier pratiques sociales et discours en amenant les interviewés à expliciter clairement le sens de leurs actions. En ce sens, l'entretien ne donne pas seulement accès à ce que les acteurs font, mais bien à ce qu'ils disent faire (Alvesson 2011). Nous avons réuni ici les deux objectifs dans un seul exercice d'entretiens. Finalement,

« L'entretien peut produire des données fiables aussi bien sur les processus historiques d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques (ce que nous appelons l'entretien informatif/narratif) que sur les pratiques effectives des acteurs et les représentations sous-tendant ces pratiques (entretien compréhensif) » (Pinson et Salapala 2007 : 557).

Nous avons réalisé 43 entretiens semi-directifs, la plupart sur les lieux de travail des personnes interviewées, d'une durée d'environ 1 h chacun. Ces entretiens ont été enregistrés avec l'accord des participants, qui ont tous signé au préalable un formulaire de consentement ainsi qu'une entente de confidentialité. Le premier terrain de recherche, dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue, s'est effectué de juin à août 2017. À ce moment, la mise en œuvre des réformes

avait toujours cours. Sur 32 entretiens, nous nous sommes entretenus avec 14 élus locaux (incluant les préfets), 12 fonctionnaires (directeurs régionaux de ministères, directeurs généraux de municipalités, de municipalités régionales de comté et de Centres locaux de développement toujours en fonction), et 6 représentants de la société civile (chambres de commerce, présidents ou directeurs d'organismes environnementaux et culturels). Le deuxième terrain de recherche dans la région de l'Outaouais a eu lieu à l'automne 2017, soit de septembre à décembre. Sur 11 entretiens, nous nous sommes entretenus avec 6 élus locaux (incluant les préfets), 2 fonctionnaires, et 3 représentants d'organismes issus de la société civile. L'accès à ce second terrain s'est avéré plus difficile, notamment en raison d'une proximité moins directe avec les acteurs et la tenue d'élections municipales en octobre 2017. En effet, les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux ont été moins disponibles et certains plus réticents à nous accorder des entretiens en période préélectorale, et plusieurs acteurs politiques n'ont pas été réélus dans leur fonction. Cependant, l'information recueillie auprès des participants s'est avérée aussi riche qu'en Abitibi-Témiscamingue. En effet, en Abitibi-Témiscamingue, plusieurs maires de petites municipalités que nous avons interviewés étaient très peu au courant des réformes territoriales et n'étaient pas toujours en mesure de répondre à nos questions. Les acteurs aux échelles supralocale et régionale ont davantage été au cœur de la mise en œuvre des réformes étudiées. Dans les deux terrains, nous avons donc un nombre comparable d'acteurs à ces échelles, ce qui, à notre avis, atténue la dysmétrie de l'information recueillie.

Suivant le cadre du guide d'entretien, trois types d'information nous ont permis de répondre à nos questions de recherche. Premièrement, nous cherchions à saisir le contexte dans lequel les réformes ont eu lieu. Ce contexte se caractérise, rappelons-le, par une volonté de rationalisation budgétaire sur le plan politique et par une architecture institutionnelle uniforme en place depuis 2003. Cette

architecture se distingue entre autres par des institutions de concertation et de développement à l'échelle régionale, une politique nationale dédiée aux territoires ruraux et un organisme-conseil auprès du gouvernement sur la ruralité, un réseau national d'agents de développement, et des organismes de développement à l'échelle supralocale, notamment. Il s'agissait ici d'interroger l'implication professionnelle de chacun des acteurs avant les réformes. Nous cherchions également à connaître la dynamique antérieure des relations entre acteurs et leur appréciation générale des politiques de développement existantes. Enfin, en s'interrogeant sur les raisons ayant motivé l'action réformatrice du gouvernement, cela nous permettait d'analyser leur lecture politique de la situation et de cerner leur position générale, soit l'acceptation ou le rejet des réformes actuelles. La seconde partie du guide d'entretien visait à saisir doublement la manière dont les réformes ont impacté le rôle des acteurs dans leur quotidien, à la fois sur les relations avec les autres acteurs et le redéploiement des politiques de développement. Cela nous a permis de comprendre les choix, le rôle spécifique et les conséquences concrètes des restructurations institutionnelles. Troisièmement, dans une visée prospective, nous avons sondé les intervenants sur le bilan qu'ils font des réformes. Ici aussi un tel exercice nous a permis de recueillir de l'information sur les défis et les difficultés éprouvées, l'atteinte ou non des objectifs des réformes, ainsi que sur l'évolution de la dynamique décisionnelle. Enfin cela nous a aussi permis de saisir la vision des acteurs en ce qui a trait à la conception du développement de leur territoire d'attache et du sentiment d'appartenance que les réformes ont su renforcer ou fragiliser à différents niveaux.

3.2.2 Revue documentaire

Afin de compléter et d'appuyer les constats des entretiens sur la formulation officielle des politiques territoriales, nous avons procédé à une analyse documentaire. Nous avons utilisé les rapports d'activités des Fonds de développement des territoires des 8 MRC à l'étude pour les

années fiscales 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018, et 2018-2019. Nous avons également utilisé les rapports d'activités des Fonds d'aide au rayonnement des régions pour les années fiscales 2017-2018 et 2018-2019. Rappelons que ces derniers ont vu le jour après les FDT. En plus de ces documents, nous avons consulté des documents législatifs ainsi que d'autres documents de politiques publiques.

3.2.3 *Traitement des données*

Les données recueillies des entretiens ont été traitées à l'aide du logiciel d'analyse de données qualitatives *Nvivo*. Le logiciel a d'abord servi à organiser nos données primaires et secondaires. Nous avons retranscrit les entretiens puis les avons codifiés. Le codage est une opération de transformation des données qui procède par classification. Sur le plan théorique, il s'agit d'un « effort explicite d'identifier des thèmes, de construire des interprétations telles qu'elles émergent des données ainsi que de clarifier le lien entre les données, les thèmes et les interprétations conséquentes » (Tesch 1990 : 113). Sur le plan pratique, le codage consiste en l'identification d'idées ou de thèmes, appelés *nœuds* dans le logiciel, sur la base d'extraits de retranscriptions d'entretiens. Certains thèmes basés sur les questions du guide d'entrevue ont été préalablement définis ; de ce découpage émerge une compréhension catégorique et conceptuelle du terrain de recherche. Cela permet en effet de relier les diverses idées entre elles afin de leur donner du sens (Coffey et Atkinson 1996). La transformation des données aboutit ainsi au sens qui est donné aux informations recueillies (Point 2018), et l'utilisation du logiciel permet de laisser les traces de cette construction conceptuelle. L'analyse des données a été une démarche itérative dans la mesure où l'ajout de matériau a permis de renforcer, de nuancer et de faire émerger d'autres thèmes au fil de l'analyse. Enfin, la mise en relation des *nœuds* a permis de comparer divers points de vue selon les types d'acteurs et leurs rôles, les conceptions du développement, les lectures des dynamiques

territoriales, les perceptions des relations interpersonnelles, les stratégies mobilisées, la nature des projets financés, etc.

Nous avons également procédé à une analyse qualitative de données quantitatives issues de la revue documentaire. Les documents relatifs aux lois et politiques gouvernementales, aux politiques municipales, aux Fonds de développement des territoires et aux Fonds d'aide au rayonnement des régions — sur lesquels nous reviendrons — ont été compilés dans Nvivo. Nous en avons ensuite extrait des données quantitatives relatives aux subventions accordées pour divers projets de développement aux échelles locale, supralocale et régionale. L'analyse croisée de ces données à partir du logiciel Excel a permis de classer la nature de l'aide offerte et son ordre de grandeur, et a appuyé le travail d'analyse des entretiens.

3.3 Présentation des cas à l'étude

Nous avons retenu comme unité d'analyse la région administrative, telle que définie au Québec. Ce choix s'explique par le fait que les réformes territoriales étudiées ici ont précisément visé ce palier en lui retirant toute fonction politique pour la confier à un autre. Ayant joué jusque-là un rôle de médiation des conflits interterritoriaux et de représentation gouvernementale, la région conserve, comme son nom l'indique, une fonction dorénavant purement administrative. Sa désinstitutionnalisation a pourtant des conséquences sur l'ensemble des territoires qui la composent, et transforme les rapports de force entre eux. La disparition de la région comme entité politique rend paradoxalement l'analyse à cette échelle pertinente puisque ce vide a été comblé et s'est reconstitué politiquement, modifiant ainsi la dynamique régionale.

Le choix des régions de l'Abitibi-Témiscamingue et de l'Outaouais s'explique d'abord par leurs caractéristiques distinctes. D'une part, la première est dite « éloignée » et relativement « neuve »

— ayant été colonisée au début du 20^e siècle — alors que la seconde se situe près des grands centres urbains, notamment d'Ottawa la capitale du pays, et a été défrichée et développée au début du 19^e siècle. L'économie de l'une est axée sur l'exploitation et la transformation des ressources naturelles — notamment minières et forestières — alors que l'autre, bien qu'elle s'appuie elle aussi sur l'exploitation forestière, se développe davantage autour du secteur des biens et services. Sur le plan sociodémographique, l'Abitibi-Témiscamingue compte un peu moins de 150 000 habitants alors que la population est deux fois plus importante en Outaouais avec près de 400 000 habitants. Plus contrastante encore est la répartition de la population malgré un nombre de municipalités comparable. L'Outaouais dispose d'un grand centre urbain en Gatineau, qui abrite la moitié de la population régionale, alors que l'Abitibi-Témiscamingue possède plusieurs pôles urbains de taille moyenne ne dépassant toutefois pas 50 000 habitants. Cette donnée nous paraît centrale à titre comparatif puisque l'analyse de la dynamique régionale doit prendre en compte l'équilibre ou le déséquilibre des rapports de force interterritoriaux.

TABEAU 2 : COMPARAISONS INTERRÉGIONALES, 2014

Région administrative	Population	Revenu disponible par habitant	Part (%) du PIB dans le total québécois	Taux de chômage
Abitibi-Témiscamingue	147 868	26 785 \$	2,08	7,2
Outaouais	383 182	25 108 \$	3,48	7,4

Source : Institut de la Statistique du Québec.

Bien que les deux régions comptent chacune cinq MRC, les écarts entre celles-ci sont plus importants en Outaouais qu'en Abitibi-Témiscamingue, comme en témoigne l'indice de vitalité économique développé par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. L'indice est composé de trois données socioéconomiques : 1) le revenu total médian des

particuliers de 18 ans et plus, 2) le taux de travailleurs des 25-64 ans, 3) le taux d'accroissement naturel moyen (TAAM) de la population sur 5 ans. Alors que l'écart entre les territoires de l'Abitibi-Témiscamingue les mieux nantis et les plus dévitalisés est d'au maximum huit points, celui entre les territoires de l'Outaouais est de 31 points.

TABLEAU 3 : COMPARAISON DES INDICES DE VITALITÉ ÉCONOMIQUE ENTRE LES RÉGIONS DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE ET DE L'OUTAOUAIS

Indice de vitalité économique (2014) Abitibi-Témiscamingue – Région 08				
Nom de la MRC	Indice de vitalité économique	Rang (à l'échelle du Québec)	Quintile¹ (à l'échelle du Québec)	Population totale
1. Rouyn-Noranda	5,01518	27	2	41 900
2. La Vallée-de-l'Or	3,91655	32	2	43 861
3. Abitibi	3,42623	36	2	24 824
4. Témiscamingue	- 2,47931	65	4	16 357
5. Abitibi-Ouest	- 2,90458	67	4	20 928

Indice de vitalité économique (2014) Outaouais – Région 07				
Nom de la MRC	Indice de vitalité économique	Rang (à l'échelle du Québec)	Quintile¹ (à l'échelle du Québec)	Population totale
1. Les Collines-de-l'Outaouais	18,14677	4	1	48 916
2. Gatineau	11,76100	12	1	276 820
3. Papineau	- 6,43335	84	5	22 697
4. La Vallée-de-la-Gatineau	- 10,92173	96	5	20 474
5. Pontiac	- 13,26472	102	5	14 104

Source : ministère des Affaires municipales et de l'Habitation : <http://www.mamot.gouv.qc.ca/developpement-territorial/indices-connaissances-et-outils/indices/indice-de-vitalite-economique/>, consulté le 20 septembre 2016.

L'intérêt d'une comparaison entre ces deux régions réside dans les rapports politiques induits par ces indices de vitalité économique qui varient grandement d'une région à l'autre. Les défis auxquels font face les acteurs politiques et les réponses qu'ils doivent apporter en l'absence d'instance régionale — la CRÉ ayant été démantelée — pourraient épouser des formes variées. En

comparant de tels contrastes, nous analysons des dynamiques sociales et des stratégies politiques potentiellement différentes, car derrière ces données statistiques se révèlent des *configurations politiques territoriales*. Celles-ci renvoient à la manière dont le pouvoir est institutionnellement organisé au sein des Conseils des maires des différents territoires MRC et, par extension, est le reflet des décisions à la Table des préfets.

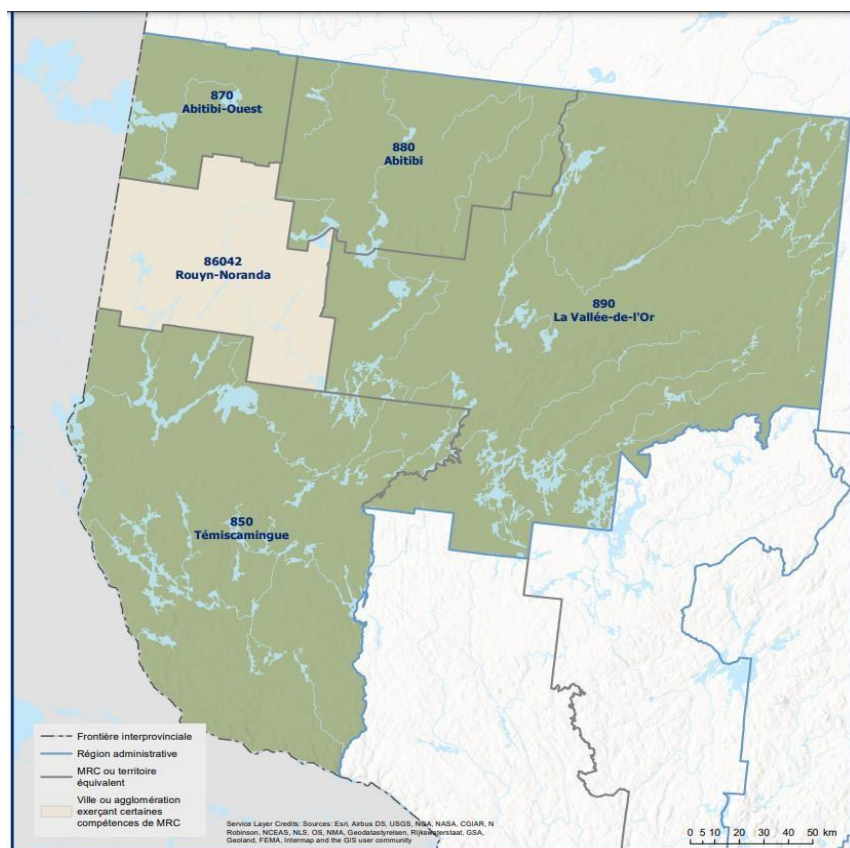
L'intérêt de sélectionner l'Abitibi-Témiscamingue et l'Outaouais tient aussi à leurs ressemblances. Elles ont le même nombre de MRC aux caractéristiques institutionnelles et socioéconomiques similaires. On retrouve ainsi deux villes-MRC (Rouyn-Noranda et Gatineau) ; cinq MRC plutôt et très dévitalisés (Abitibi-Ouest et Témiscamingue d'un côté, Pontiac, Vallée-de-la-Gatineau et Papineau de l'autre) ; deux MRC comptant plus de 20 municipalités et une population répartie majoritairement dans des villages de moins de 1000 habitants (Abitibi-Ouest et Papineau) ; deux MRC bien nanties, comptant très peu de municipalités, avec des pôles urbains importants (Collines-de-l'Outaouais et Vallée-de-l'Or) ; deux MRC dont la population est divisée presque également entre milieux urbains et ruraux (Abitibi et Collines-de-l'Outaouais). Une telle « symétrie » permet de croiser les stratégies des acteurs et les politiques territoriales pour ensuite confirmer ou infirmer nos intuitions de recherche.

3.3.1 L'Abitibi-Témiscamingue

L'Abitibi-Témiscamingue est une région située au nord-ouest du Québec, limitrophe de la province de l'Ontario à l'ouest, de la région du Nord-du-Québec au nord, et limitée à l'est par la Mauricie et l'Outaouais. Sa superficie totale est de 57,674.26 km² et elle compte

146 717 habitants ⁶ . Historiquement il s'agit de la plus « jeune » région québécoise ayant été colonisée au tournant du 20^e siècle. L'exploitation et, dans une moindre mesure, la transformation des ressources forestières et minières demeurent l'activité économique structurelle depuis son ouverture, bien que son tissu économique se développe de plus en plus par le secteur des biens et services.

FIGURE 4 : CARTE DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE



Source : ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

La région est divisée en cinq territoires MRC : Rouyn-Noranda, qui est une ville-MRC ; la Vallée-de-l'Or (VO) ; l'Abitibi-Ouest (AO) ; la MRC d'Abitibi ; et le Témiscamingue. La MRC de

⁶ Profil du recensement de 2016, Statistique Canada : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=ER&Code1=2465&Geo2=ER&Code2=2465&Data=Count&SearchText=Abitibi-Temiscamingue&SearchType=Begin&SearchPR=01&B1=All&TABID=1>, consulté le 6 mai 2018.

Rouyn-Noranda est l'une des quelques Ville-MRC au Québec, produits des fusions municipales. Le maire, qui combine également le rôle de préfet, gouverne un territoire largement urbain qui comprend néanmoins quelques « quartiers » ruraux. À titre de capitale régionale, on y trouve les bureaux de l'administration publique québécoise. La Vallée-de-l'Or est une MRC qui abrite une ville-centre importante, Val-d'Or, dont la taille et le dynamisme économique sont similaires à ceux de Rouyn-Noranda. Contrairement à cette dernière, cependant, elle comprend cinq autres municipalités de petite taille situées en milieu rural. Ces deux MRC constituent les « poids lourds » de la dynamique régionale, et leur économie est axée aussi bien sur l'exploitation des ressources minières et forestières que sur le secteur des biens et services. La MRC d'Abitibi comprend une agglomération importante avec la ville d'Amos, qui représente environ la moitié de la population de la MRC. Son économie est fortement axée sur l'exploitation forestière et si elle est moins dynamique que les deux territoires précédents, elle demeure relativement bien nantie. Enfin, les MRC d'Abitibi-Ouest et de Témiscamingue sont les plus dévitalisées. Leur économie est basée sur l'agriculture et l'exploitation forestière. La première dispose d'un chef-lieu, La Sarre, qui compte un peu plus de 7000 habitants et qui fournit la plupart des biens et services du territoire. La deuxième s'appuie plutôt sur une constellation de plusieurs petits villages avec Ville-Marie comme chef-lieu, qui compte moins de 3000 habitants. Son préfet est l'un des rares élus au suffrage universel et le seul dans la région.

TABEAU 4 : MRC DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE

MRC	Type de milieux ⁷	Nombre de municipalités	Population/taille des municipalités (sur 100) ⁸		
			999 habitants et moins	1000—9999 habitants	10 000 habitants et plus
Rouyn-Noranda	Milieu urbain	1	-	-	100
Vallée-de-l'Or	Milieux urbains et milieux ruraux au voisinage d'une ville moyenne « en région »	6	0,52	20,48	75,16
Abitibi	Milieux essentiellement ruraux des régions éloignées	17	32,33	12,95	52,04
Abitibi-Ouest	Milieux essentiellement ruraux des régions éloignées	21	43,86	55,71	-
Témiscamingue	Milieux essentiellement ruraux des régions éloignées	19	40,44	53,14	-

Source : Données compilées à partir du profil du recensement 2016, Statistique Canada.

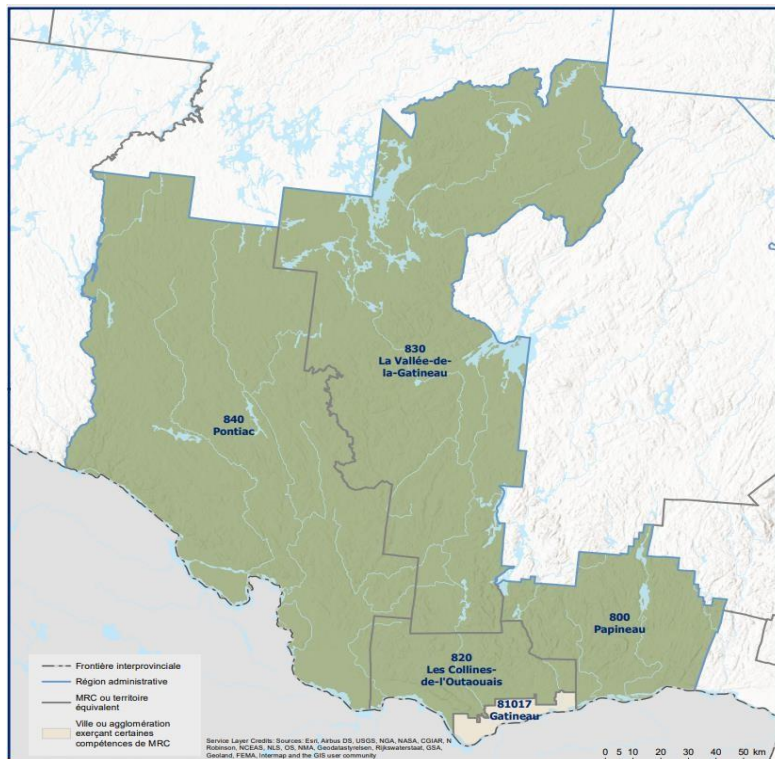
3.3.2 L'Outaouais

L'Outaouais est une région située au sud-ouest du Québec qui partage une frontière naturelle — la rivière des Outaouais — et politique avec la province de l'Ontario à l'ouest. Elle est encerclée au nord par la région de l'Abitibi-Témiscamingue et à l'Est par la région des Laurentides.

⁷ Basé sur la typologie de Jean et Desrosiers, *comprendre le Québec rural*, 2014, p.14

⁸ Les territoires non organisés (TNO) ont été exclus des calculs puisqu'ils sont administrés entièrement par la MRC, ce qui explique que les pourcentages ne totalisent pas 100.

FIGURE 5 : CARTE DE L'OUTAOUAIS



Source : ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

La région est elle aussi divisée en cinq territoires MRC — Gatineau ; Papineau ; Vallée-de-la-Gatineau ; Pontiac ; et les Collines-de-l'Outaouais. La Ville-MRC de Gatineau est le poumon économique et culturel de la région. Elle joue le rôle non seulement de capitale régionale, mais de « métropole de l'Ouest » au Québec avec près de 300 000 habitants. Son dynamisme et sa proximité immédiate avec la ville d'Ottawa font en sorte qu'elle concentre plus de 75 % de la population régionale. Cette donnée structure à elle-même une bonne partie de la dynamique régionale. La MRC des Collines-de-l'Outaouais (CDO) est l'un des territoires dont la richesse foncière est la plus élevée au Québec. Elle représente en quelque sorte le territoire récréatif ou le « terrain de jeu » de Gatineau et d'Ottawa, et ses quelques municipalités de taille relative tirent profit de leur proximité avec la ville (Chiasson et Doucet 2015). Ces deux territoires bien nantis abritent un nombre important de fonctionnaires fédéraux. À l'opposé, les MRC de Pontiac et de la

Vallée-de-la-Gatineau, situées encore plus au Nord, sont parmi les territoires les plus dévitalisés au Québec et ne représentent respectivement que 3,6 et 4,9 % de la population régionale malgré leur grande superficie. Leur économie basée à l’origine sur l’exploitation forestière ne s’en est jamais totalement remise. Elles ne disposent d’aucun véritable pôle de services, mais plutôt d’une multitude de petites municipalités rurales. Leurs chefs-lieux sont Campbell’s Bay et Gracefield qui comptent 762 et 2462 habitants respectivement. Enfin, la MRC de Papineau se situe à l’est de la région et comprend le plus grand nombre de municipalités avec 24, dont Papineauville comme chef-lieu. En termes de développement économique, elle se situe en milieu de peloton, mais demeure fortement dévitalisée.

TABLEAU 5 : TERRITOIRES DE L’OUTAOUAIS

Territoire (MRC)	Type de milieux ⁹	Nombre de municipalités	Population/taille des municipalités (sur 100) ¹⁰		
			999 habitants et moins	1000—9999 habitants	10 000 habitants et plus
Gatineau	Milieux urbains	1	-	-	100
Papineau	Milieux essentiellement ruraux des régions centrales	24	50,51	49,48	-
Collines-de- l’Outaouais	Milieux essentiellement ruraux des régions centrales	7	1,48	49,53	45,38
Vallée-de-la- Gatineau	Milieux essentiellement ruraux des régions centrales	17	39,75	54,19	-
Pontiac	Milieux essentiellement ruraux des régions centrales	18	37,29	62,66	-

Source : Données compilées à partir du profil du recensement 2016, Statistique Canada.

⁹ Basé sur la typologie de Jean et Desrosiers, *Comprendre le Québec rural*, 2014, p.14

¹⁰ Les territoires non organisés (TNO) ont été exclus des calculs puisqu’ils sont administrés entièrement par la MRC, ce qui explique que les pourcentages ne totalisent pas 100.

CONCLUSION

Les choix méthodologiques que nous venons de présenter nous permettent d’opérationnaliser notre questionnement scientifique. L’emploi de méthodes qualitatives que sont les entretiens et l’analyse documentaire nous aide à reconstituer et les points de vue des acteurs tels qu’ils conçoivent les réformes et leur mise en œuvre ainsi que les traces concrètes de cette dernière. Il en va de même avec la sélection des cas. Les deux régions et dix territoires constituent des terrains de recherche qui présentent à la fois des similarités et des divergences, tant au niveau institutionnel que socioéconomique, propices à l’analyse comparative. Dans le chapitre suivant, nous présentons les éléments centraux de la politique territoriale québécoise afin de saisir les enjeux auxquels les acteurs ont été confrontés.

CHAPITRE IV : DE LA RÉGIONALISATION À LA MUNICIPALISATION DU DÉVELOPPEMENT. L'ÉTAT QUÉBÉCOIS ET SES COMPOSANTES INFRANATIONALES

Le rapport de l'État québécois à ses composantes va de pair avec la construction de l'État moderne dans la foulée de la Révolution tranquille, initiée dans les années 1960. S'il importe d'en rappeler les moments charnières, il ne s'agit pas ici d'en faire une analyse fine. En effet, sa genèse a déjà été largement documentée ailleurs (Belley, Carrier et Côté 2000 ; Proulx 2002, 2011 ; Jean 2006, 2012 ; Mévellec 2008 ; Rousseau 2016 ; Mévellec, Chiasson, Fournis 2017). Il importe plutôt de restituer le contexte dans lequel les réformes territoriales de 2014 prennent place en suivant l'évolution du rôle des élus locaux. Il est possible d'inscrire le rapport État-composantes dans un modèle québécois de développement territorial ayant évolué en trois phases distinctes (Lévesque 2004). La première phase (1960-1980) correspond au modèle centralisateur et hiérarchique propre au développement de l'État-providence. L'État québécois assoit sur l'ensemble de son territoire une fonction publique au sein de régions administratives,¹¹ qui servent de relais à la planification étatique du développement. La deuxième phase (1985-2003) voit l'apparition d'un modèle partenarial par lequel l'État intervient moins comme planificateur que comme partenaire avec les élus locaux, la société civile et l'entreprise privée. L'État québécois reconnaît et privilégie davantage le rôle des innovations sociales locales. Il institutionnalise le développement en créant un nouveau palier décisionnel, les municipalités régionales de comté, en formulant une nouvelle politique de développement régional, communément appelée « réforme Picotte », et en mettant sur pied les Centres locaux de développement (CLD). La troisième phase (2003 —) marque un tournant important dans la redéfinition des rapports de l'État québécois à ses composantes. À un

¹¹ De 10 régions en 1966, elles passent à 16 en 1987, puis à 17 en 1997.

modèle partenarial se substitue un modèle dit « néolibéral » qui se caractérise par un certain désengagement de l'État québécois, une plus grande autonomie municipale, l'écartement progressif de la société civile, et la centralité de l' élu local dans la concertation et la prise de décision à l'échelle territoriale et régionale. Cette phase de transition de l'intervention gouvernementale est perceptible notamment dans les instruments mis en place, dont la Politique nationale de la ruralité entre 2001 et 2014. D'abord, son apparition est tributaire du modèle partenarial de la période précédente par la mobilisation d'un ensemble d'acteurs locaux et provinciaux, dont le gouvernement du Québec, au début des années 1990. L'objectif de cette politique était de répondre aux enjeux propres du monde rural. Pour ce faire, elle s'appuyait à la fois sur la constitution d'un réseau d'acteurs œuvrant à plusieurs échelles et sur des mesures locales concrètes de développement, les deux étant interconnectés. Or la PNR misait principalement sur un développement endogène :

« Cette politique rurale reposait donc sur un modèle causal implicite de développement rural misant sur les forces existantes dans les milieux (les différents capitaux) pour assurer la mobilisation des citoyens et accroître leurs capacités de développement en vue d'un développement durable des collectivités. » (Jean 2020).

L'accent mis les « facteurs intangibles du développement » (Jean 2002) par le renforcement des capacités et la mobilisation des citoyens représente un désengagement étatique où l'habilitation des acteurs locaux à se prendre en main est envisagée. Les dernières réformes territoriales de 2014 prolongent et cristallisent dans les faits cette tendance de fond, et marquent la fin de la « parenthèse régionale » ainsi que le retour à la tradition municipale canadienne (Mévellec, Chiasson, Fournis 2014 ; 2017).

L'objectif de ce chapitre est double. Il s'agit d'abord de montrer comment ce retour au municipalisme canadien s'est concrétisé en analysant l'évolution des réformes territoriales de 2003

jusqu'à la signature du pacte fiscal 2014-2019. Ensuite, nous contextualisons ces changements institutionnels en montrant comment ils ont été accueillis par les acteurs sur le terrain, les élus tout particulièrement, chargés de les mettre en œuvre dans les régions de l'Outaouais et de l'Abitibi-Témiscamingue. Nous montrons au terme de l'analyse les clivages que ces réformes ont fait ressortir.

4.1 L'ère Charest 2003-2014 : Le retour des élus locaux dans la Politique québécoise de développement

Bien que la période 2003-2014 présente certains éléments de continuité avec la période précédente, il s'agit surtout d'une rupture d'avec le modèle québécois de développement territorial. Cette rupture s'opère par l'adoption en 2003 de la *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche*, qui redéfinit les structures locales et régionales. D'une part, à l'échelle régionale, les Conseils régionaux de développement (CRD) qui jouaient depuis 1970 le rôle d'interlocuteurs privilégiés auprès du gouvernement sont démantelés et remplacés par les Conférences régionales des élus (CRÉ). Comme leur nom l'indique, la représentation régionale est incarnée par les élus et les responsabilités du développement reposent davantage sur leurs épaules. D'autre part, à l'échelle territoriale, les MRC se voient confirmer leur mandat en matière de développement économique. Les Centres locaux de développement, dont la gouvernance était jusqu'alors indépendante, se retrouvent dans le giron des MRC.

4.1.1 Des Conseils régionaux de développement aux Conférences régionales des élus.

Les CRD sont le résultat d'une volonté gouvernementale de structurer la coordination et la planification du développement régional. Ils étaient initialement connus sous la forme de Conseils économiques régionaux (CER), instances entièrement citoyennes. À l'initiative de l'Office de

planification et de développement du Québec (OPDQ), organisme gouvernemental chargé des questions de développement régional, ces CER ont été progressivement transformés au milieu des années 1960 en passant « d'un rôle d'association volontaire [...] en cellule régionale du réseau étatique de planification » (Simard 1977 : 89) jusqu'à la constitution officielle des CRD en 1970. Les CRD voient principalement à la concertation des acteurs économiques et sociaux, en plus de mener des études et de rendre des avis au gouvernement en matière de développement économique. Conséquemment, ils comptent sur un large membership incluant des élus locaux, des représentants du milieu syndical, de l'enseignement, de la santé et des services sociaux, du monde des affaires et d'autres organismes à vocation diverse (Côté 1999). Les CRD peuvent s'appuyer sur des ententes spécifiques, à l'instar de leurs successeurs — les CRÉ. Ces ententes portent sur la régionalisation de la gestion d'activités ou de programmes d'aide ministériels, la participation des régions à la planification de ces activités, et le financement d'organismes de développement (Côté 1999).

Trois principaux éléments caractérisent les CRD (Rousseau 2016). D'abord, leur mission demeure restreinte et répond surtout à des impératifs technocratiques du gouvernement (révision de schémas économiques régionaux commandée par l'OPDQ, par exemple). Ensuite, elles sont dépendantes financièrement du gouvernement du Québec, ce qui limite leur marge de manœuvre et leur expression politique. C'est d'ailleurs en raison de cette dépendance financière que le gouvernement a pu les remodeler plus d'une fois à sa guise, et qu'ils ont vu leur mandat être récupéré à l'occasion par celui-ci (Ménard 1985). La dernière réforme des CRD, qui remonte au début des années 1990, ne modifie pas cette tutelle financière. Elle « encadre l'espace politique et discursif des CRD à l'intérieur des grands paramètres élaborés par l'État central et ses ministères » (Masson 2001 : 114). De plus les CRD peuvent mettre en œuvre les priorités qu'ils ont identifiées

seulement dans un cadre d'une négociation et de la signature d'une entente avec le gouvernement (Masson 2001). Enfin, leur composition hétéroclite favorise souvent des dissensions internes entre acteurs de professions libérales axés sur le développement économique et acteurs plus sensibles au développement social de leur région. L'un des points à souligner de cette coalition instable, et sur lequel nous reviendrons, est que les élus y sont minoritaires. Or l'impact politique des CRD s'est surtout matérialisé grâce à des alliances ponctuelles avec les municipalités et leurs élus locaux auprès du gouvernement du Québec (Rousseau 2016). En tant que mécanisme de concertation, les CRD ont suivi l'élan régionaliste initiée par la Révolution tranquille en incluant une société civile organisée à cette échelle (Proulx 2021). Leur apparition et leur travail de concertation ont permis d'exprimer une volonté régionale qui n'était pas aussi organisée auparavant sur la question du développement (Ménard 1985). Pour autant, « les CRD n'ont pas développé d'ambition politique soutenue et n'ont pas donné naissance à un mouvement de revendication en faveur d'une véritable instance politique décentralisée, d'un gouvernement régional » (Divay et Léveillé 1983 : 68). Si un tel gouvernement régional n'a toujours pas vu le jour, le passage des CRD aux CRÉ, 33 ans plus tard, est marqué par l'ambition de permettre aux élus de retrouver une place de choix dans la dynamique régionale.

En 2003 la Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche modifie la gouvernance régionale. Elle instaure deux changements majeurs. D'une part, elle abolit les Conseils régionaux de développement et les remplace, pour chacune des régions administratives¹², par une « Conférence régionale des élus ». D'autre part, elle délègue aux MRC la gestion des Centres locaux de développement (CLD). Nous y reviendrons. Les CRÉ se

¹² À l'exception de la Montérégie qui en voit créer trois sur son territoire, et le Nord-du-Québec dont l'Administration régionale Kativik et l'Administration régionale Crie agissent à titre de CRÉ.

substituent aux CRD à titre d'interlocuteur privilégié du gouvernement du Québec pour toute question régionale. Leur mandat consiste plus précisément à :

« Évaluer les organismes de planification et de développement au palier local et régional, dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement, de favoriser la concertation des partenaires dans la région et de donner, le cas échéant, des avis au ministre sur le développement de la région [...] [en établissant] un plan quinquennal de développement définissant, dans une perspective de développement durable, les objectifs généraux et particuliers de développement de la région et en tenant compte en priorité de la participation à la vie démocratique de la région des jeunes et, selon les principes de l'égalité et de la parité, des femmes. » (*Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche*, article 99).

L'objectif central de la création des CRÉ est de renforcer l'imputabilité des élus locaux face au développement de leur région (Chiasson et Robitaille 2005). La prépondérance de leur rôle se reflète de trois manières. En premier lieu, la représentation est essentiellement politique. Les conseils d'administration des CRÉ sont composés des préfets des municipalités régionales de comté ainsi que des maires des municipalités de 5000 habitants et plus¹³. Des membres de la société civile peuvent y siéger, mais ne peuvent représenter plus du tiers du Conseil d'administration. En deuxième lieu, et suivant cette représentation, les élus ont la capacité de modifier à eux seuls la réglementation des structures incluant la nomination des membres non politiques et son fonctionnement, notamment sous la forme de Commissions régionales. Ces dernières, généralement divisées sur mode sectoriel ou thématique, ont le mandat principal d'impliquer la société civile dans le développement socioéconomique. Elles circonscrivent des enjeux, identifient des priorités, élaborent des stratégies, fixent des objectifs régionaux et mettent en œuvre le plan quinquennal, approuvé par le gouvernement. Or, comme le soulignent Chiasson et Robitaille (2005 : 150), l'élaboration des critères d'évaluation et de répartition des ressources

¹³ La loi permet certains accommodements comme la désignation de membres supplémentaires par une MRC lorsqu'un préfet est aussi maire d'une municipalité ou pour les villes-MRC (Gatineau, Rouyn-Noranda, etc.), par exemple.

par secteur et la recommandation, au niveau décisionnel, de l'allocation des ressources et de l'organisation des structures régionales et locales de support sont au cœur des préoccupations de commissions ». En troisième lieu, les élus ont un pouvoir décisionnel non négligeable sur les budgets et l'orientation des CRÉ. L'échelon régional est désormais largement contrôlé par les élus municipaux.

Afin d'exercer son mandat et à l'instar des précédents CRD, la CRÉ dispose d'un fonds de développement régional duquel peuvent être conclues des ententes spécifiques qui lui permettent d'adapter et de moduler l'action gouvernementale aux priorités régionales. Une entente spécifique consiste en :

« une convention qui associe une CRÉ et un ministère, ou un organisme gouvernemental, à la mise en œuvre de mesures, d'interventions ou d'activités en vue de réaliser les priorités régionales ou d'adapter l'action gouvernementale aux priorités régionales. D'autres partenaires de la CRÉ et d'autres ministères, ou organismes gouvernementaux peuvent aussi être partie prenante de l'entente. »¹⁴

Ces ententes peuvent porter sur un ou plusieurs secteurs d'activités à la fois, mobiliser un seul ou plusieurs intervenants gouvernementaux, s'appliquer à plusieurs régions ou à quelques territoires à l'intérieur d'une seule et même région, et permettre à plusieurs parties de prendre part à la prise de décision et à la gestion qui relève de la responsabilité de l'État québécois. Malgré la sophistication des CRÉ par rapport aux CRD, leur financement de base provient toujours du gouvernement du Québec et elles doivent donc lui rendre des comptes sous la forme de rapports d'activités annuels.

4.1.2 Les Municipalités régionales de comté et l'expression de la volonté politique provinciale

¹⁴ Conférence régionale des élus du Saguenay-Lac-Saint-Jean : <http://www.creslsj.ca/contenu/ententes-et-projets/79-ententes-specifiques-definition-et-objectifs.php>, consulté le 24 mars 2016.

Les MRC sont un échelon intermédiaire de gouvernance issu d'un vaste chantier sur la décentralisation, à l'initiative du gouvernement Lévesque (1976-1985), et qui débouche sur leur création en 1979. Alors qu'à l'origine elles devaient être de véritables gouvernements régionaux élus par la population (Chiasson et De Montigny, 2024), elles ont pris la forme d'un modèle de démocratie indirecte à l'image d'autres instances supralocales qui les ont précédées (Jean 1999). Elles s'insèrent entre la municipalité et la région sur la plupart des délimitations des comtés du siècle précédent. Leur découpage est basé sur la proximité des localités entre elles, le sentiment d'appartenance, et l'histoire de coopération entre divers milieux (Rousseau 2016). Elles regroupent donc, sur un même territoire, plusieurs municipalités. Leur fonctionnement est supervisé par un conseil d'administration composé des maires de ces municipalités membres et représenté par un préfet. Ce dernier peut être nommé parmi les maires ou, depuis 2002, être élu au suffrage universel. Dans les deux cas, cependant, son pouvoir décisionnel équivaut à n'importe quel autre membre du conseil. 101 MRC sont réparties au Québec, dont 14 municipalités exerçant les compétences d'une MRC et communément appelées « ville-MRC ». Enfin, les MRC dépendent financièrement des quotes-parts des municipalités membres et n'ont pas d'assiette fiscale propre.

L'évolution des MRC est marquée par un progrès lent, mais constant (Dugas 2020). En effet, leur mission s'est élargie considérablement depuis leur création, allant de l'aménagement du territoire et du développement économique initialement à la réglementation et la prestation de services (inter) municipaux¹⁵. Cette lente progression a été marquée par des résultats inégaux, notamment en matière de schémas d'aménagement puisque certaines MRC ont été plus rapides que d'autres à les développer (Beaudet 2005 ; Simard et Mercier 2009). L'habilitation des MRC à exercer des

¹⁵ Ils concernent initialement les services d'eau, d'égout, de police, de sécurité incendie, de loisirs, d'activités culturelles, de voirie, d'enlèvement ou d'élimination de déchets, d'éclairage, d'enlèvement de neige, de vidange des installations septiques et de perception de taxes pour le compte des municipalités membres (Rousseau 2016).

responsabilités municipales peut se faire dans deux directions. Une MRC peut déclarer une compétence assumée jusqu'à présent par une municipalité ; cette dernière détient toutefois un droit de retrait. Inversement, il peut y avoir délégation d'une compétence par une ou plusieurs municipalités à une MRC. Cette dernière peut chapeauter des ententes intermunicipales, c'est-à-dire liant au moins deux municipalités entre elles, sous la forme de régie. De plus, il est juridiquement possible pour une MRC de conclure une entente de délégation avec le gouvernement sur des responsabilités précises à titre d'expérience-pilote.

Proulx (2020) distingue trois phases de la construction institutionnelles des MRC. La première renvoie à la tentative dans les années 1980 de décloisonner les élus et les agendas locaux d'une part et de mobiliser les acteurs de la société civile d'autre part autour d'enjeux territorialisés (aménagement, transport, environnement, localisation d'équipement public, patrimoine). Les années 1990 se distinguent par une volonté plus grande de décentralisation. Cela se traduit par l'appropriation et la gestion de nouvelles responsabilités publiques¹⁶, dont l'implication indirecte dans le développement économique. Les MRC peuvent être conçues à ce stade-ci comme des organisations de plus en plus multifonctionnelles qui gravitent et/ou chapeautent d'autres organisations monofonctionnelles¹⁷ à l'échelle locale ou supra locale (Proulx 2014). Enfin, la phase au cours des années 2000 se caractérise par des phénomènes disparates, dont les fusions municipales et le redécoupage de la carte des MRC, l'attention particulière portée par le gouvernement aux MRC rurales, et la possibilité d'élire les préfets aux suffrages universels (Caron, de Montigny et Chiasson 2022). Malgré l'évolution institutionnelle de cet échelon intermédiaire

¹⁶ Services liés à l'emploi et la formation professionnelle, la gestion des lots intramunicipaux, les services de villégiature en terres publiques, d'agriculture, la responsabilité de parcs et de réserves, de développement culturel et de voirie, etc. À l'aménagement du territoire s'ajoute le transport terrestre, maritime et aérien.

de gouvernance, leur pouvoir d'action demeure limité. Il porte sur de nombreux domaines, mais relève d'abord et surtout de la gestion municipale et des responsabilités liées à la propriété que lui confère le modèle canadien (Chiasson et Mévellec 2014). Les élus demeurent ancrés localement et évoluent dans une constellation de structures locales et régionales existantes.

4.1.3 Les Centres locaux de développement (CLD), entre participation citoyenne et imputabilité municipale

Les Centres locaux de développement précèdent l'ère du gouvernement de Jean Charest et ont vu le jour en 1997 par une loi instaurant le ministère des Régions. Selon l'évolution du modèle québécois de développement brièvement décrit en introduction de ce chapitre, ils s'inscrivent dans la lignée des interventions gouvernementales¹⁸ visant à accompagner le développement local et régional dès le milieu des années 1980. Leur implantation ne s'est pas faite sans heurt, notamment parce que les CLD sont venus remplacer des structures existantes sur lesquelles les municipalités exerçaient un certain contrôle politique (Savard et Proulx 2005). En effet, plusieurs villes avaient déjà une structure jouant un rôle similaire que ce soit par une société de développement ou un commissariat industriel et voyaient d'un mauvais œil de se voir retirer ce volet économique de leur développement (Robitaille 2006). Les CLD sont des organismes à but non lucratif déployés à l'échelle supralocale qui agissent comme guichet multiservice aux entreprises. Plus spécifiquement, ils soutiennent l'entrepreneuriat local, y compris l'économie sociale, en aidant au montage et au suivi de projets d'affaires, tant sur le plan technique que financier. Le soutien financier est appuyé à même un Fonds local d'investissement (FLI), constitué de prêts gouvernementaux. Leur mission est toutefois plus large et consiste à « mobiliser l'ensemble des

¹⁸ On peut penser ici à la Politique de soutien au développement local et régional et à la création de ministères à vocation de développement économique régional. Les exemples au niveau québécois sont les Carrefours jeunesse emploi (CJE) et les Centres locaux d'emploi (CLE), et les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) au niveau fédéral. Ces dernières sont calquées sur le modèle des CLD et sont orientées vers l'aide au démarrage et au développement d'entreprises.

acteurs locaux dans une démarche commune tournée vers l'action en vue de favoriser le développement de l'économie et la création d'emplois sur son territoire dans le cadre d'un partenariat entre le gouvernement et la communauté locale¹⁹ ». Cette vocation de rassemblement se reflète dans la composition de leur conseil d'administration de trois façons. Premièrement, les membres doivent être désignés par *les gens du milieu dont ils sont issus*. Deuxièmement, le CA doit être représentatif de ce même milieu, tous secteurs d'activités confondus. Troisièmement, aucun de ces secteurs ne peut constituer une majorité au sein du CA. Bien que les élus puissent y siéger, leur influence demeure légalement limitée. Entre 1997 et 2002, les CLD demeurent donc des entités indépendantes du pouvoir politique municipal, ce qui n'est pas sans provoquer une certaine résistance chez les élus locaux comme nous l'avons souligné.

Comme nous le soulignons plus tôt, la loi instaurant les CRÉ en 2003 modifie également les CLD. Elle transfère leurs compétences aux MRC et confirme du même coup le rôle grandissant que ces dernières sont amenées à jouer en matière de développement économique. Leur rattachement aux MRC vient également changer la composition de leur conseil d'administration. En vertu de la loi, la sélection des membres est laissée à la discrétion des MRC. Seuls les élus locaux, donc, et les gens d'affaires et d'économie sociale désignés par ces derniers ont droit de vote. Y siègent également le député provincial de la circonscription, le directeur du centre local de développement et le directeur d'un centre local d'emploi. Les CLD sont désormais redevables de leurs actions à leur MRC respective et doivent produire un rapport d'activités annuellement qui est soumis au conseil des maires. Au-delà d'une volonté de coordonner de manière plus efficiente les efforts en matière de développement et de renforcer le sentiment d'appartenance au territoire (Rousseau

¹⁹ Association des centres locaux de développement du Québec (ACLDQ) : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/grands_dossiers/municipalites_devitalisees/repertoire_resources_demarches_revitalisation.pdf, consulté le 15 janvier 2017.

2016), on assiste à ce que Leclerc et Simard (2008) appellent la municipalisation du développement en accentuant le pouvoir des élus sur ce domaine.

4.1.4 La Politique nationale de la ruralité

Entre 2003 et 2014, le gouvernement du Québec intervient spécifiquement dans le développement des territoires ruraux, souvent fragilisés, définis sur une base populationnelle²⁰. Initialement formulée en 2001²¹, la Politique nationale de la ruralité (PNR) est une vaste politique de mobilisation et de renforcement des communautés rurales par l'implication de plusieurs acteurs et l'entremise de plusieurs dispositifs. Hormis la création de nouvelles instances comme le Comité des partenaires de la ruralité et le Secrétariat à l'innovation rurale, ainsi qu'une modulation des programmes et services gouvernementaux (« clause territoriale »), la décentralisation de l'action gouvernementale s'entrevoit principalement par la mise sur pied de pactes ruraux (PR) et d'un réseau d'agents de développement rural (Jean 2020). Les pactes ruraux sont un nouveau dispositif contractuel qui engage le gouvernement du Québec avec chacune des MRC. Celles-ci se voient déléguer la gestion d'une enveloppe budgétaire pour la réalisation de projets dont les paramètres sont fixés par les grandes orientations de la PNR (El-Batal et al. 2015). Chaque territoire entreprend une démarche de réflexion et d'analyse des caractéristiques de son milieu, identifie des actions à réaliser dans un plan de travail et invite les acteurs locaux à soumettre des projets de développement. Si la MRC gère l'enveloppe, la sélection et le montage des projets sont confiés au CLD. Les pactes ruraux permettent ainsi aux acteurs locaux une certaine flexibilité dans la définition de leurs besoins et des moyens pour y répondre. Notons en terminant que la répartition

²⁰ Le gouvernement du Québec définit comme « rurales » les communautés qui ont moins de 10 000 habitants.

²¹ Une première mouture a d'abord vu le jour entre 2001-2007, avant qu'elle ne soit renouvelée entre 2007-2014 puis en 2014. Cette troisième mouture, renouvelée pour 10 ans, n'a été mis en œuvre que pendant quelques mois avant d'être abolie avec l'arrivée du gouvernement Couillard.

des budgets se fonde ici aussi sur le pourcentage de la population rurale et le taux de dévitalisation des milieux. La PNR déploie des agents de développement rural qui, dans le cadre des projets émanant des pactes ruraux, s'affairent à animer et concerter les milieux. Lorsqu'ils le peuvent, ils sont également amenés à offrir une aide technique à la réalisation des projets. Les agents de développement ruraux coordonnent leurs actions à travers un vaste réseau et bénéficient d'ateliers annuels de formation et de développement offerts par plusieurs institutions, dont l'Université rurale et Solidarité rurale du Québec.

La politique territoriale québécoise met en relation un ensemble d'acteurs non seulement à l'échelle territoriale, mais provinciale. Afin de prendre le pouls de la population rurale et de l'orienter dans ses actions, le gouvernement du Québec s'adjoint des services de Solidarité rurale du Québec. À titre d'instance-conseil, SRQ a pour mission de « promouvoir la revitalisation et le développement du monde rural, de ses villages et de ses communautés », et est chargée de mettre à jour la PNR. L'organisme, issu des États généraux sur le monde rural en 1991, réunit divers représentants associatifs du monde rural œuvrant à l'échelle provinciale (Union des producteurs agricoles du Québec, Association des Centres locaux de développement, etc.), territoriale ou locale. SRQ est en ce sens un groupe de pression misant sur un large réseau d'acteurs aux intérêts variés et voulant infléchir les décisions et politiques gouvernementales.

En somme, la Politique nationale de la ruralité reflète la structuration du rapport État/territoires. Elle se caractérise par la coordination d'une multitude d'acteurs aussi bien horizontalement que verticalement. Dans son appréciation plutôt positive de la PNR en 2010, l'OCDE souligne que « Le cadre institutionnel de la PNR représente un compromis entre un système centralisé de fixation de règles et une mise en œuvre décentralisée. Il est ciblé sur la mobilisation des collectivités locales et le renforcement des niveaux de gouvernement supralocal et local »

(OCDE 2010 : 212). Or l'évolution du cadre institutionnel traduit la restructuration du rapport de l'État québécois à ses territoires en faveur des associations municipales et des élus locaux et donc au détriment des acteurs de la société civile.

Au terme de cette période Charest (2003-2014), la politique québécoise de développement annonce le début du retour du balancier politique en faveur des élus locaux. Ce retour demeure toutefois relatif puisque balisé. Les élus voient certes leur présence s'accroître au sein des institutions de développement que sont la CRÉ et les CLD, notamment, mais ils n'y détiennent pas un pouvoir absolu et doivent encore partager leur gouverne avec d'autres acteurs. De plus, la nature externe du financement ne les rend pas directement politiquement redevables devant la population, d'où un certain équilibre politique entre élus, fonctionnaires et acteurs de la société civile. Enfin, l'architecture de la politique québécoise de développement demeure relativement intacte, et ce tant aux échelles provinciale (la politique nationale de la ruralité — SRQ, Réseau des agents de développement, l'association des CLD du Québec), régionale (CRD à CRÉ) que supralocale (CLD et MRC). Ce sont donc les principaux instruments et institutions de la politique québécoise de développement qui demeurent en place.

4.2 L'Ère Couillard (2014-2018) : La consécration des élus locaux et de leurs institutions dans la Politique québécoise de développement

Sur fond d'exercice de redressement budgétaire, la fin de l'année 2014 a signalé le début d'une transition importante en matière des rapports qu'entretient l'État québécois avec ses territoires. Cette transition s'est échelonnée presque tout au long du mandat du gouvernement libéral de Philippe Couillard (2014-2018). Durant cette période, le gouvernement provincial a adopté une série de modifications législatives visant à redéfinir en profondeur le rôle des municipalités et des élus locaux en matière de gouvernance et de développement. Le premier geste du gouvernement

fut la signature d'un Pacte fiscal transitoire avec les organisations municipales (Fédération québécoise des municipalités, Union des municipalités du Québec) ainsi qu'avec les villes de Montréal et de Québec. Cette entente vise à mettre à contribution les municipalités à l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Pour l'essentiel les municipalités acceptent de voir leurs revenus diminuer de 300 millions pour l'année 2015 en échange d'un transfert de responsabilités et d'une plus grande autonomie dans l'exercice de leurs compétences.

FIGURE 6 : PACTE FISCAL TRANSITOIRE²²

Transferts financiers aux municipalités en 2015

(En millions de dollars)	2015
Remboursement de la TVQ	396,9 ¹
Bonification des compensations tenant lieu de taxes pour les immeubles parapublics	94,0
Compensations tenant lieu de taxes pour les terres publiques	20,8
Subventions tenant lieu d'un accès aux redevances sur les ressources naturelles	10,2
Péréquation	60,0
Aide aux municipalités régionales de comté (MRC)	9,2
Subvention à la capitale nationale	7,8
TOTAL	598,9

1 - Le montant prévu pour 2015 est une estimation. La différence par rapport au montant prévu pour 2014 (481,7 M\$) provient de la modification du pourcentage de compensation (-98,2 M\$) et d'une augmentation des dépenses taxables estimée à 3,5 % (+13,4 M\$).

Le Pacte fiscal transitoire prévoit également la redéfinition d'une « nouvelle gouvernance régionale de proximité », selon le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, Pierre Moreau. Les Municipalités régionales de comtés (MRC) sont amenées à devenir les cheffes de file de l'aménagement et du développement des territoires, au détriment des régions administratives. Ces changements annoncés répondent en partie aux revendications des

²² Pacte fiscal transitoire concernant les transferts financiers aux municipalités pour 2015 et une nouvelle gouvernance régionale : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/finances-et-fiscalite/fiscalite/partenariat-fiscal-et-financier/pacte-fiscal-transitoire/>, consulté le 16 octobre 2018.

municipalités qui réclamaient depuis au moins la publication d'un livre blanc en 2012 d'être reconnues comme de véritables gouvernements avec de nouvelles règles de fonctionnement et de nouveaux outils économiques et fiscaux²³.

4.2.1 Restructuration de la gouvernance

La restructuration s'enclenche en avril 2015 avec l'entrée en vigueur de la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016* (Loi 28). Cette loi réalise trois objectifs : elle abolit les Conférences régionales des élus ; elle octroie aux Municipalités régionales de comtés la pleine compétence en matière de développement local et régional, leur permettant ainsi de dissoudre, conserver, déléguer ou modifier les mandats des organismes voués alors à cette mission — les Centres locaux de développement (CLD) dans la plupart des cas — ; et elle fusionne toutes les enveloppes budgétaires et crée le Fonds de développement des territoires (FDT), qui constitue le budget principal des MRC. En septembre 2015 est conclu l'Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019, suite du Pacte transitoire signé en 2014. L'accord énonce les engagements financiers du gouvernement envers les municipalités, soit un transfert de 3 milliards de dollars. Le gouvernement s'engage également à poursuivre la modification du cadre législatif afin de parachever le chantier de la « gouvernance de proximité ».

La suppression de l'échelon politique régional, la mise à l'écart de la société civile et le renforcement de l'échelon supralocal visent selon le gouvernement à renforcer l'autonomie municipale, le rôle et l'imputabilité des élus locaux. Deux séries de mesures législatives au cours des années 2016 et 2017 viennent les consacrer de manière permanente. La première est l'adoption

²³ Livre blanc municipal. *L'Avenir a eu lieu*. Union des municipalités du Québec, 2012 : <https://umq.qc.ca/publications/livre-blanc-municipal/>, consulté le 2 avril 2017.

en mai 2016 du Plan d'action gouvernemental pour alléger le fardeau administratif des municipalités²⁴ ainsi que la Politique de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités²⁵. D'une part, une trentaine de mesures visent à alléger la reddition de comptes des municipalités au gouvernement en accordant davantage de latitude et de souplesse aux municipalités, notamment par la modification des règles de gestion contractuelle, le regroupement des rapports à produire ou encore la hausse du seuil d'autorisation des contrats de gré à gré, passant de 30 000 \$ à 100 000 \$. D'autre part, le gouvernement vise à rendre compte de l'avis des municipalités sur ses initiatives susceptibles de se traduire par un accroissement significatif de leurs responsabilités et de leurs coûts.

La deuxième série de mesures donne corps à la nouvelle gouvernance promue par le gouvernement depuis son élection. En décembre 2016 et septembre 2017, à la suite de fortes pressions politiques des maires des deux plus grandes villes de la province, les villes de Montréal et de Québec se voient octroyées les statuts de métropole et de Capitale-Nationale, respectivement. La *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs* institue un fonds de développement spécifique, élargit les pouvoirs en matières fiscales et d'urbanisme, et révoque l'obligation de soumettre à l'approbation référendaire ses règlements d'emprunt. La *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec* élargit elle aussi les pouvoirs de la ville en matière d'urbanisme de même au niveau de la réglementation des commerces et de l'habitation. Elle lui donne également une marge de manœuvre supplémentaire dans la négociation d'ententes avec les gouvernements du

²⁴ Plan d'action gouvernemental pour alléger le fardeau administratif des municipalités, https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/organisation_municipale/accord_partenariat/plan_action_allegement_administratif_municipalite.pdf, consulté le 22 octobre 2018.

²⁵ Politique de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités, https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/organisation_municipale/accord_partenariat/politique_allegement_administratif_municipalite.pdf, consulté le 22 octobre 2018.

Québec et du Canada. Les autres municipalités et les municipalités régionales de comté ne sont pas laissées pour compte puisque le gouvernement fait voter en juin 2017 la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*. Cette loi assouplit les procédures en matière d'urbanisme, de construction résidentielle, de gestion financière, de consultation et de participation publiques, de gestion contractuelle, et de développement local. Elle vise à rendre les municipalités plus efficaces et plus autonomes tant dans leur fonctionnement administratif que dans leurs relations avec les citoyens, notamment en accroissant la transparence de leurs activités et en améliorant la manière d'informer la population. Enfin, de manière symbolique, mais révélatrice du renouveau de la gouvernance, le gouvernement et l'UMQ s'entendent par une déclaration commune à donner une impulsion nouvelle à la Table Québec-Municipalités, qui se réunira annuellement sous la présidence du premier ministre du Québec (Morissette 2021).

4.2.2 Restructuration des politiques publiques

Les réformes institutionnelles du gouvernement signifient le remplacement des instruments territoriaux. La Politique nationale de la ruralité écope et, malgré sa récente reconduction l'année précédente, se voit démantelée. L'instance-conseil du gouvernement Solidarité rurale du Québec, dont le mandat était la mise à jour de la PNR, voit son mandat et son financement se terminer. Les forums de concertation connexes que la PNR soutenait sont également abolis. Les ententes dans le cadre des pactes ruraux ne sont plus signées et les agents de développement ruraux qu'ils finançaient voient leur contrat s'achever abruptement. À l'échelle territoriale, le gouvernement crée le *Fonds de développement des territoires* (FDT) qui devient le fer de lance des MRC. Le FDT ne remplace pas que les pactes ruraux, mais incorpore tous les autres fonds qui existaient

jusqu'alors, comme le Fonds local d'investissement (FLI) géré par les CLD. L'éventail des champs d'activités que le fonds peut financer est élargi et peut viser :

- a) La réalisation des mandats de la MRC au regard de la planification de l'aménagement et du développement de son territoire ;
- b) Le soutien aux municipalités locales en expertise professionnelle ou pour établir des partages de services ;
- c) La promotion de l'entrepreneuriat, le soutien à l'entrepreneuriat et à l'entreprise ;
- d) La mobilisation des communautés et le soutien à la réalisation de projets structurants pour améliorer les milieux de vie notamment dans les domaines social, culturel et économique ;
- e) L'établissement, le financement et la mise en œuvre d'ententes sectorielles de développement local et régional avec des ministères ou organismes du gouvernement ;
- f) Le soutien au développement rural (territoire déterminé par la MRC)²⁶.

Agissant à titre de fond consolidé à l'échelon mercéen, le FDT peut être utilisé autant pour le développement des territoires que pour les dépenses de fonctionnement des MRC. Le renforcement du rôle des MRC fait en sorte qu'il permet de financer directement des entreprises privées, ce qui relevait auparavant des CLD et ce que ne permettait pas la PNR. L'abolition de cette dernière a signifié la fin de l'obligation pour les municipalités d'embaucher des agents de développement et de suivre les critères serrés de financement des projets des Pactes ruraux, souvent limités à des projets à but non lucratif. Les MRC peuvent dorénavant dépenser les sommes qui leur sont versées, comme elles le veulent en fonction de leurs priorités et de leurs besoins. Enfin, les « ententes

²⁶ ministère des Affaires municipales et de l'Habitation : <https://www.mamot.gouv.qc.ca/developpement-territorial/programmes/fonds-de-developpement-des-territoires-fdt/#c15082>, consulté le 8 décembre 2017.

spécifiques » qui étaient autrefois conclues le plus souvent au niveau régional le sont dorénavant par MRC, à même le FDT.

La fermeture des Conférences régionales des élus (CRÉ) représente la fin d'une tradition de concertation politique régionale depuis la création des régions administratives en 1966. Si les instances régionales québécoises n'ont jamais été autonomes politiquement, les maires locaux y siégeant, elles étaient les interlocutrices privilégiées du gouvernement et disposaient de ressources financières et humaines importantes, plusieurs agents de développement y œuvrant. Les CRÉ effectuaient à l'échelle régionale un travail d'évaluation des organismes de développement financés par le gouvernement du Québec. Elles avaient également le mandat de concerter les acteurs régionaux, d'émettre des avis au gouvernement et de développer un plan ou une stratégie de développement régional. Elles jouissaient d'une plus ou moins grande latitude dans la mise en œuvre des priorités régionales qu'elles identifiaient notamment via des ententes spécifiques²⁷ conclues avec les différents ministères.

Le vide créé par leur démantèlement a forcé le gouvernement à mettre sur pied le *Fond d'appui au rayonnement des régions* (FARR), complémentaire au FDT, mais situé à l'échelle régionale. Le fonds vise à financer des projets répondant aux priorités régionales préalablement définies par les acteurs territoriaux. Ces projets doivent être à portée régionale ou supralocale, c'est-à-dire regroupant et affectant au moins deux MRC. Le FARR est chapeauté par un comité directeur qui regroupe les préfets des MRC et est présidé par le ministre responsable de la région. Le rôle du

²⁷ « Une entente spécifique est une convention qui associe une CRÉ à des ministères ou à des organismes gouvernementaux (M/O) ou à d'autres partenaires, pour l'exercice des pouvoirs et des responsabilités de la CRÉ, notamment pour la mise en œuvre des priorités régionales et pour l'adaptation des activités gouvernementales aux particularités régionales. L'entente peut contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un plan d'action régional concerté autour d'objectifs convenus en commun. Enfin, elle peut permettre aux intervenants régionaux de participer à la prise de décision, à la mise en œuvre ou à la gestion d'opérations relevant de la responsabilité de l'État » (Morin et Béliveau 2012 : 2).

comité directeur est d'identifier les grandes priorités de développement de la région et de déterminer la composition d'un comité de sélection de projets, lequel doit finalement choisir les projets qui seront financés dans le cadre du FARR. À l'échelle régionale, la direction du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire appuie le comité de sélection en préparant des synthèses de travail et des avis sectoriels sur les demandes qu'elle lui remet. C'est également le ministère qui administre le fonds par la signature des protocoles d'ententes, les versements des sommes d'argent et la préparation de la reddition de comptes.

FIGURE 7 : PRINCIPAUX INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES ET FISCAUX DES RÉFORMES TERRITORIALES²⁸

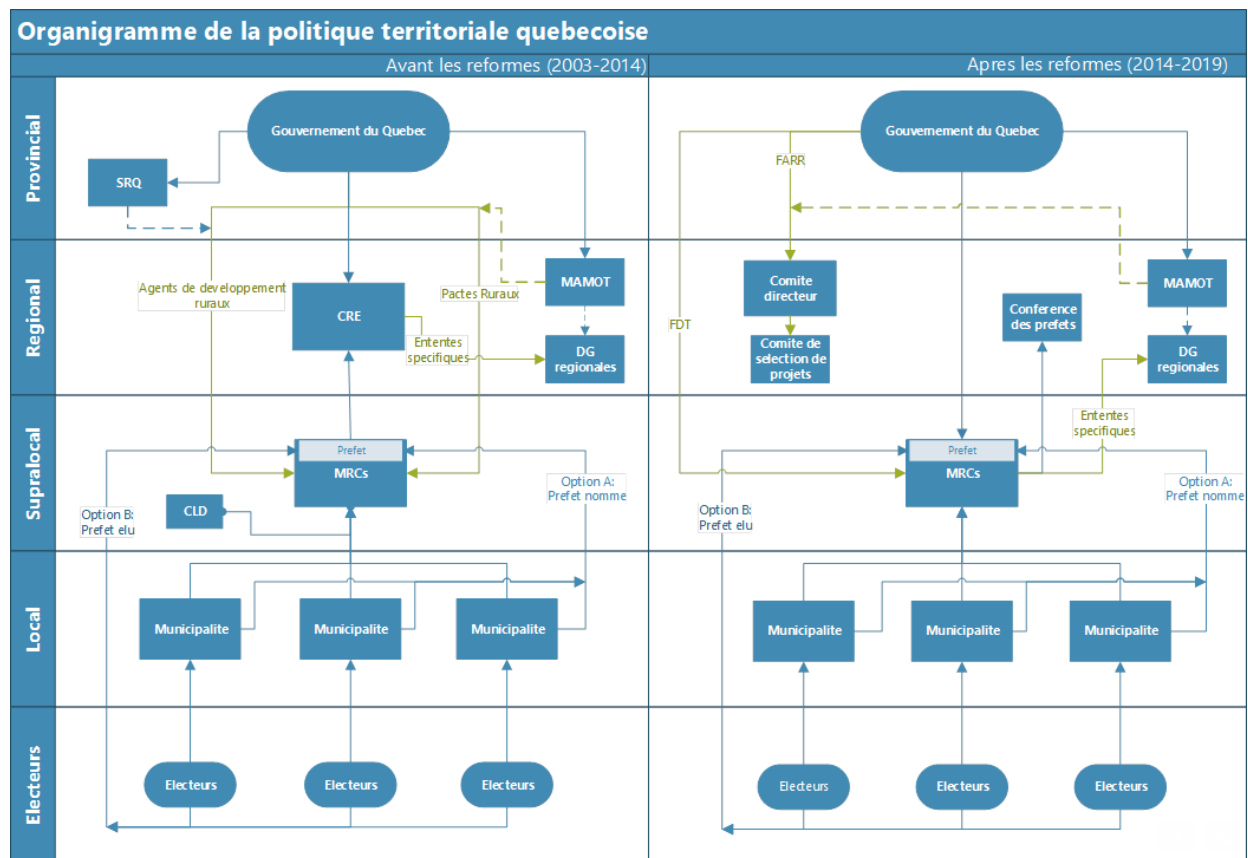
	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Fonds de développement des territoires	100 M\$	105 M\$	115 M\$	ND	ND	ND
Fonds d'appui au rayonnement des régions	30 M\$	45 M\$	60 M\$	75 M\$	100 M\$	100 M\$
Fonds de la région de la Capitale-Nationale	15 M\$	17 M\$	19 M\$	21 M\$	25 M\$	25 M\$
Fonds de développement économique de Montréal	10 M\$	20 M\$	30 M\$	40 M\$	50 M\$	50 M\$
Total	155 M\$	187 M\$	224 M\$	ND	ND	ND
Total 2017-2020	566 M\$					

En somme, dès 2015, la politique territoriale québécoise voit sa structure modifiée de fond en comble. Au niveau régional les CRÉ sont abolies et ne sont remplacées par aucune nouvelle structure formelle de concertation. Le Fond d'appui au rayonnement des régions (FARR) sert en

²⁸ ministère des Affaires municipales et de l'Habitation : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/finances-et-fiscalite/fiscalite/parteneriat-fiscal-et-financier/parteneriat-financier-pour-2016-2019/>, consulté le 18 octobre 2018.

ce sens à pallier ce déficit par le financement de projets de développement régional. Au niveau supralocal, les MRC voient leur pouvoir politique et économique renforcé. Elles ont le pouvoir d'intégrer leur CLD à leur structure et deviennent les interlocutrices privilégiées du gouvernement en matière de gouvernance et de développement. L'utilisation à leur guise du Fonds de développement des territoires (FDT) leur permet d'investir dans tous les domaines d'activités qu'elles jugent nécessaires. De manière générale, les élus locaux voient leur légitimité et leur pouvoir s'accroître considérablement au détriment des membres de la société civile qui sont formellement évincés de la gouvernance à tous les échelons. D'une politique territoriale plutôt rigide et encadrée, on passe à une politique flexible et décentralisée. Plus que jamais dans l'histoire moderne du Québec, ce sont sur les épaules des élus locaux que reposent l'entière responsabilité du développement. Cette récente « municipalisation » (Simard et Leclerc 2008) induite par des réformes territoriales n'est pas sans provoquer un rebrassage des cartes territoriales.

FIGURE 8 : RAPPORT DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS À SES COMPOSANTES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT



Source : Synthèse des réformes réalisée par l'auteur.

4.3 Révolution « municipalisante » et fractures politiques multiniveaux

Les changements orchestrés au niveau provincial n'ont pas tardé à être mis en œuvre aux échelons inférieurs. Le projet de loi 28, présenté en novembre 2014 puis sanctionné en avril 2015, laisse en effet jusqu'au 31 mars 2016 aux élus pour opérer ces changements. Au palier régional, les dispositions de la loi prévoient la création temporaire d'un comité de transition dont le mandat est de liquider les actifs financiers et matériels de la CRÉ dans sa dernière année de fonctionnement. Ce comité est formé des préfets et/ou des maires de villes-MRC, et d'un représentant du MAMOT. Ses tâches consistent à interrompre les ententes spécifiques, à licencier les employés et à mettre un terme aux baux d'équipement. Au niveau territorial, la loi prévoit également la liquidation des

actifs des CLD pour les MRC qui font ce choix. Dans tous les cas, cependant, ces actifs tombent dorénavant dans le périmètre comptable des MRC et ce sont les Conseils des maires qui sont chargés de mettre un terme aux activités et aux ententes contractuelles avec les employés.

TABLEAU 6 : COMPARAISON DES CRÉ DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE ET DE L'OUTAOUAIS À LEUR DISSOLUTION

Conférences régionales des élus		
<u>Année 2015</u>		
Composition du CA	Abitibi-Témiscamingue • 13 élus locaux • 5 représentants de la société civile	Outaouais • 17 élus locaux • 6 représentants de la société civile • 2 représentants de communautés autochtones
Représentation politique effective par territoire, en excluant la société civile	• 4 MRC Vallée-de-l'Or • 3 MRC Témiscamingue • 2 Ville de Rouyn-Noranda • 2 MRC Abitibi • 2 MRC Abitibi-Ouest	• 7 MRC des Collines-de-l'Outaouais • 4 Ville de Gatineau • 2 MRC Papineau • 2 MRC Vallée-de-la-Gatineau • 2 MRC Pontiac
Nombre d'employés	23	25
Budget	8 806 000 \$	7 760 000 \$

Source : Données compilées à partir des rapports annuels d'activités des Conférences régionales des élus

Dans les dix MCR étudiées des régions de l'Outaouais et de l'Abitibi-Témiscamingue, les réformes ont d'abord été comprises par les acteurs du développement, tant les élus, les fonctionnaires, la société civile que les entrepreneurs, comme faisant partie d'un vaste plan gouvernemental de redressement des finances publiques auquel personne n'échappe. Le discours du gouvernement libéral sur l'austérité budgétaire a contribué à renforcer cette compréhension comptable des réformes, d'autant plus qu'aucune solution de rechange n'a été proposée (Chiasson 2015). D'autres, comme le directeur d'un bureau régional du MAMOT, en ont fait une lecture plus

personnalisée qui s'expliquerait par un préjugé défavorable de celui qui les pilote, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire de l'époque, Pierre Moreau :

« [nous] les DG régionaux, on rencontre le MAMOT en septembre peu après sa nomination et il nous annonce l'abolition des CRÉ et tout ça. Mais on ne nous a jamais expliqué les motivations. On a eu l'impression que ça permettait de générer des économies. Ensuite qu'il y avait de sa part une méconnaissance du rôle des CRÉ et de la PNR dans le milieu, parce qu'il vient d'une MRC pas du tout rurale, en banlieue de Montréal, et qu'il n'avait pas vu les bienfaits en région des CRÉ et de la PNR. De la même manière, de son comté, il voyait la chicane entre les trois CRÉ qui couvraient sa région, la Montérégie. Et ça vient aussi de son père qui a été président de l'Union des Conseils de comtés, l'ancêtre de la FQM, et qui voyait les CRÉ comme des affaires inutiles et qui empêchaient les MRC de pleinement jouer leur rôle » (Entrevue 6).

D'ailleurs dans sa tournée des régions à l'automne 2014, le ministre Pierre Moreau précise bien aux élus que ce sont les MRC qui hériteront de la concertation et du développement régional en refusant la recréation d'une structure quelconque à l'échelle régionale. Toujours est-il que la réduction importante des financements aux municipalités et par extension au développement régional force inévitablement les élus à revoir leur fonctionnement. Si ces derniers déplorent publiquement ce manque à gagner, il leur permet en revanche de justifier plus facilement les restructurations que plusieurs envisageaient depuis longtemps. Au dire d'un maire :

« Nous, les MRC, ça fait 20 ans qu'on demande au gouvernement d'avoir vraiment du pouvoir en matière de développement économique. On a créé les MRC y'a 30 ans. On leur a dit qu'elles auraient du pouvoir, mais on l'a donné à d'autres structures : aux CLD et aux CRÉ. Et là-dessus, on est déconnecté des besoins réels du territoire. Ce ne sont pas les élus qui prenaient des décisions, c'étaient des institutions, très normées et très organisées. On appuyait un certain nombre d'organisations de toutes sortes et souvent on était en décalage avec le besoin réel que nous demande le terrain. On demandait depuis des années à la FQM que si c'est nous qui avons la responsabilité et l'imputabilité, il faudrait qu'on ait au moins les outils pour développer le territoire. C'était la même chose avec les CLD. Y'avait des CLD qui allaient très bien puis d'autres, ça été le cas ici, où on ne travaillait pas ensemble. Y'avait deux pouvoirs. Le CLD suivait sa direction et la MRC suivait une autre direction. Ces arrimages-là se faisaient mal » (Entrevue 1).

L'évocation du rôle joué par les associations municipales permet également de saisir le discours axé sur l'autonomie municipale. L'UMQ et la FQM ont toutes deux appuyé le projet de loi 28 en commission parlementaire. Pour la première,

La nouvelle gouvernance régionale proposée par le gouvernement du Québec démontre une volonté gouvernementale de donner une plus grande autonomie et de plus amples compétences au monde municipal. Ces démarches s'inscrivent dans une reconnaissance du statut de gouvernement de proximité des municipalités et du fait que les élus municipaux sont les mieux placés pour répondre efficacement aux besoins spécifiques de la population.²⁹

Bien que plus nuancée et craintive des répercussions financières sur les plus petites municipalités et MRC qui la composent, la FQM abonde dans le même sens sur le fond :

La FQM accueille avec intérêt ce projet de loi dont le dépôt à l'Assemblée nationale était prioritaire pour fournir rapidement aux élus municipaux du Québec les réponses à leurs incertitudes et leur permettre : 1) d'apporter les changements prévus au pacte fiscal transitoire ; et 2) d'associer enfin développement du territoire et développement économique.³⁰

Le gouvernement a également trouvé des alliés sûrs chez les maires des villes de Montréal et de Québec, qui ont individuellement appuyé l'intégralité des réformes, y compris les compressions budgétaires³¹. Dotées de ressources importantes, les diverses structures parallèles comme la CRÉ et les CLD leur semblaient être des dédoublements inutiles de leurs compétences et de leurs moyens. Il n'est pas anodin à ce sujet que la loi sur les gouvernements de proximité, modifiant le cadre réglementaire des municipalités, ait été votée après celles sur la Capitale-Nationale et sur la métropole.

4.3.1 Quelle forme d'organisation territoriale du développement à l'échelle supralocale ?

Au niveau supralocal, la volte-face du gouvernement concernant l'intégration forcée des CLD aux MRC a aussi permis davantage de souplesse dans la réorganisation des services. Nous avons relevé

²⁹ UMQ, mémoire présenté à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations sur le projet de loi N.28, 3 février 2015, p.3 : <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CFP/mandats/Mandat-26297/memoires-deposes.html>

³⁰ FQM, mémoire présenté à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations sur le projet de loi N.28, 20 janvier 2015 p.4 : <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CFP/mandats/Mandat-26297/memoires-deposes.html>

³¹ Le devoir, 6 novembre 2014 : <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/423110/pacte-fiscal-les-compressions-divisent-les-municipalites>

trois formes d'organisation du développement dans les cas à l'étude. Ces trois formes d'organisation correspondent en partie à la variable institutionnelle de notre modèle d'analyse. Elles revêtent une importance particulière, car elles sont le résultat du choix des acteurs en matière de gouvernance et ont une incidence sur la formulation des politiques territoriales. L'**intégration** consiste pour une MRC à intégrer à même ses bureaux le développement économique en mettant un terme à l'entente qui la lie à son CLD et en créant son propre service de développement économique. La **séparation fonctionnelle** survient lorsqu'une MRC maintient une structure de développement, que ce soit un CLD ou une autre organisation, tout en s'assurant de son contrôle en la subordonnant aux décisions des élus (contrôle majoritaire). Enfin, la **séparation politique** renvoie au maintien d'une structure de développement économique parallèle en s'assurant de marginaliser le pouvoir des élus au conseil d'administration (contrôle minoritaire).

TABLEAU 7 : ORGANISATION TERRITORIALE DU DÉVELOPPEMENT PAR MRC

Intégration	Séparation fonctionnelle	Séparation politique
Abitibi-Ouest	Abitibi	Rouyn-Noranda
Vallée-de-l'Or	Témiscamingue	Gatineau
Papineau	Collines-de-l'Outaouais	
Vallée-de-la-Gatineau		
Pontiac		

Source : Données compilées par l'auteur.

Dans les régions étudiées, la moitié des territoires a rapatrié les activités de développement économique au sein de leurs MRC respectives alors que l'autre moitié a conservé une structure de développement économique parallèle. Ainsi les CLD des MRC Vallée-de-la-Gatineau, Papineau, Vallée-de-l'Or, Abitibi-Ouest et Pontiac ont tous été dissous, alors que ceux des MRC Collines-

de-l’Outaouais, Abitibi, Témiscamingue, Rouyn-Noranda et Gatineau ont été maintenus. Le maintien a entraîné pour la majorité d’entre eux des modifications qui concernent à la fois le type de services offerts et surtout le rôle que les élus doivent y jouer. Les MRC Collines-de-l’Outaouais et Abitibi ont fait le choix de la prédominance des élus au sein des conseils d’administration, ce qui n’était pas le cas auparavant, et ont mis l’accent sur le développement économique seulement. Bien que Témiscamingue et Gatineau ont opté pour un contrôle minoritaire des élus sur les conseils d’administration, leurs organismes de développement ont, eux aussi, vu leur mandat être recadré. Leurs interventions doivent désormais s’arrimer aux grandes orientations stratégiques décidées par la MRC. Enfin, seul Rouyn-Noranda a conservé le modèle tel qu’il existait avant les réformes. Le CLD vote lui-même ses orientations et seul un conseiller municipal siège à son conseil d’administration depuis 20 ans.

Le choix de l’intégration du développement économique s’inscrit en grande partie dans une logique volontariste. Les MRC ayant fait ce choix sont fortement rurales, comptent parmi les plus dévitalisées et incluent des élus peu impliqués au palier régional, à l’exception de Vallée-de-l’Or. Les raisons économiques et politiques évoquées en faveur de l’intégration reflètent le préjugé défavorable de ces élus envers une structure parallèle à la leur dont ils sentaient que les moyens et les mandats leur échappaient. D’abord, les CLD n’ont pas été à l’abri des critiques quant à leur gestion financière. À l’échelle provinciale, dans un rapport paru en 2015 suivant l’annonce de leur restructuration, la Vérificatrice générale du Québec avait fait état d’une mauvaise gestion des Fonds d’investissement locaux. En 2013, 51 % des CLD avaient détourné 3 millions de dollars en aide aux entreprises provenant des FLI pour payer des dépenses de fonctionnement³². À l’échelle

³² Rapport du Vérificateur général du Québec à l’Assemblée nationale pour l’année 2014-2015, 2015, chapitre 6, p.15: https://www.vgg.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/2014-2015-VIF-Hiver/fr_Rapport2014-2015-VIF-FaitsSaillants.pdf, consulté le 16 mars 2018.

territoriale, certains élus jugeaient également très sévèrement les choix de gestion de leur CLD.

C'est notamment le cas de ce maire d'une petite municipalité en Outaouais :

« Notre CLD avait un surplus de 700 000 \$ qui se bonifiait d'année en année. Pendant ce temps-là on payait notre quote-part minimum au CLD. On faisait aussi la poste pour l'enveloppe du ministère de l'Économie qui allait au CLD, même chose pour le pacte rural. Nous à la MRC on avait de la misère avec notre croissance et notre gestion des ressources humaines. Les CLD ont été coupés de 10 % je crois au début. Ils criaient panique et demandaient des fonds à la MRC alors que notre CLD avait 700 000 \$ dans ses coffres ! Je ne sais pas si tous les CLD étaient gérés comme ça... » (Entrevue 21).

Les CLD représentaient pour ces MRC des dédoublements importants, notamment au niveau des ressources humaines. L'intégration permettait de rationaliser les coûts soit en diminuant les ressources, soit en concluant des ententes de partage de services avec les municipalités, afin de générer des économies d'échelle, comme l'explique une fonctionnaire d'une MRC :

« On a fait un choix très rapide et très éclairé. Le CLD était un locataire de la MRC dans le même édifice. J'avais une réceptionniste en haut et en bas, j'avais une comptable en haut et en bas... Ce n'était pas compliqué. On a créé un service de développement économique, on a intégré la directrice et l'argent qu'on consacrait au CLD, on a continué à le consacrer au développement économique » (Entrevue 16).

Sur le plan structurel, ces MRC considéraient que le mandat des CLD devait être recadré sur le volet économique plutôt que social, culturel ou touristique. Pour la directrice générale d'un CLD, les élus se sont empressés d'en modifier l'orientation :

« C'est le CLD qui a pris beaucoup le développement social sous son aile. On a eu jusqu'à 14 employés qui travaillaient sur le développement social. Ça crée un inconfort au niveau des élus qui trouvaient que le CLD ne faisait pas assez de développement économique local. Quand la réforme a été annoncée, et que les MRC s'occupaient dorénavant du développement économique, ils étaient contents. De 14 [employés] on est tombé à 9, puis 7, pour finalement être 6. L'équipe a été revue, comme les mandats » (Entrevue 13).

La volonté plus forte de certains élus de s'investir plus directement dans le développement économique rend l'option de l'intégration plus cohérente puisqu'elle arrime de fait les priorités

des élus avec le mandat de leur service de développement économique. La directrice générale d'une MRC décrit cette volonté d'arrimage :

« Vous savez, il n'arrive pas de grands changements sans qu'il n'y ait de vents contraires parfois. Ces vents contraires nous avaient amenés deux ans auparavant avec le CLD sur une intégration. Et il faut comprendre que la structure du CLD, la majorité du CA était des élus. Or des élus qui siègent sur différentes tables avec différents chapeaux, ça devient compliqué et complexe. Donc ça faisait longtemps que les élus parlaient d'avoir un seul chapeau en matière de développement. C'était les mêmes personnes, la même majorité, donc ça allait comme de soi » (Entrevue 8).

L'intégration entraîne néanmoins un changement dans la composition des équipes des MRC qui n'est pas sans effet sur l'engagement et la dynamique du développement, au dire du directeur régional d'un ministère :

« Y'a vraiment eu des changements de garde. On retrouve les mêmes personnes qui œuvraient dans ces organismes-là (CLD), mais dans des rôles différents — de directeurs et directrices. Les gens qui sont restés ne sont pas des leaders dynamiques, ce sont surtout de bons opérateurs. Cela fait en sorte que les gens sont plus effacés et en mode accompagnement sans être autant à l'avant-plan politique comme certains étaient par le passé » (Entrevue 6).

Enfin, sur le plan politique, plusieurs élus estimaient que les CLD laissaient une trop grande place aux membres de la société civile. S'il est vrai que les maires siégeaient à leur conseil d'administration, il n'était pas rare qu'ils y soient minoritaires. Les représentants d'organismes jouaient donc un rôle politique important qui pouvait contester leur autorité. Au dire d'un maire, « ces gestes-là [la dissolution des instances] ont été posés avec l'orientation d'éliminer, de tasser, pas les “faiseux” de trouble, mais les “chialeux”. On coupe les budgets des CLD et d'autres, des organismes qui sont revendicateurs » (Entrevue 20). Le personnel des CLD se percevait de manière relativement autonome. La professionnalisation des agents de développement et des CLD et leur regroupement via leur association leur ont permis de prendre part aux débats publics aussi bien à l'échelle supralocale et régionale que provinciale (Robitaille 2016). Pour les élus, les CLD n'agissaient pas toujours dans ce qu'ils considéraient être l'intérêt de leur municipalité.

Devant l'option d'intégrer ou non le service de développement économique, d'autres MRC ont choisi de conserver une structure parallèle sur laquelle les élus sont majoritaires. Ce choix s'explique à la fois par des considérations communes et propres aux dynamiques territoriales. Les considérations communes ont trait au poids financier qu'aurait représenté l'intégration. En n'intégrant pas l'équipe du CLD, ces MRC s'assuraient de contrôler les coûts selon ce préfet : « Le personnel du CLD sous la MRC deviendrait automatiquement syndiqué. Ça aurait représenté une grande augmentation de salaire et peut-être une perte de deux agents de développement à cause des budgets » (Entrevue 18).

Une autre considération était la période de transition qu'aurait occasionnée une intégration. Les CLD avaient pignon sur rue et étaient très bien connus des entrepreneurs. Les intégrer aurait signifié une période de flottement qui aurait pu momentanément paralyser l'aide aux entreprises. Au-delà des considérations financières et organisationnelles, l'enjeu de l'ingérence politique dans les affaires économiques a trouvé des échos différents. La plupart des MRC étudiées ayant maintenu une structure parallèle de développement économique l'ont fait en modifiant les règlements pour s'assurer d'un contrôle majoritaire des élus.

4.3.2 Changements régionaux, entre médiation et conflits territoriaux

Au niveau régional, la dissolution des CRÉ est reçue différemment selon les catégories d'acteurs et les régions. La condamnation de beaucoup d'élus face au démantèlement complet de la concertation régionale masque mal leur critique sévère de la CRÉ. Dans les faits peu d'élus sortent publiquement pour appuyer leur maintien. Leur critique est double. Premièrement, les CRÉ souffraient d'un « mal bureaucratique » qui s'est traduit par une augmentation rapide du nombre d'employés et l'élargissement des mandats à des secteurs qui avaient peu ou prou à voir avec les

affaires municipales. En effet, en raison de leur fonction de planification, de concertation et de coordination du développement, les CRÉ ont pu investir plusieurs secteurs au fur et à mesure que les acteurs y voyaient un besoin à combler ou se voyaient attribuer de nouveaux mandats dans le domaine des ressources naturelles ou dans le développement social, par exemple. C'est d'ailleurs dans ce contexte qu'auraient émergé au milieu des années 2000 selon un des préfets que nous avons interviewés en Abitibi-Témiscamingue des « conférences » ou « conseils » des préfets, institutions informelles et non reconnues par le gouvernement du Québec qui permet précisément aux préfets de discuter des enjeux strictement municipaux. Nous n'avons cependant pas pu confirmer l'existence d'une instance similaire en Outaouais. Deuxièmement, aux yeux de plusieurs élus, certains groupes, qu'ils jugeaient moins représentatifs qu'eux-mêmes, auraient réussi à confisquer le pouvoir dans cette instance régionale. Cette critique participe du discours gouvernemental et des associations municipales sur l'autonomie municipale. Les deux acteurs ont à maintes reprises fait le lien entre d'une part le renforcement de la démocratie locale et d'autre part l'imputabilité des élus et l'efficience des services publics. Ces deux aspects de l'autonomie municipale servent de manière complémentaire les objectifs de l'un et des autres. Paradoxalement les CRÉ avaient pris au fil du temps une place importante dans les débats régionaux au fur et à mesure que des acteurs non élus se greffaient à ses activités ou gravitaient autour d'elles. Le vaste réseau qu'elles avaient créé leur donnait à la fois une visibilité et une crédibilité qui pouvaient représenter un contre-pouvoir politique aux élus, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des CRÉ, sans être légalement redevable aux citoyens. C'est du moins l'avis du directeur général d'une MRC : « C'était pas toujours facile pour nous. Y'avait beaucoup de gens et de représentants à la CRÉ qui fonctionnaient un peu séparés de nous. On était impliqué, mais ça n'empêchait pas ces gens-là de prendre le leadership sur des questions qui étaient compliquées et qui auraient dû être

discutées entre élus avant. Ça en mettait dans des situations pas mal délicates » (Entrevue 8). Pour la société civile, par contre, le démantèlement de la CRÉ est très mal reçu. Les conseils régionaux sur l'environnement ou la culture, par exemple, qui représentent les interlocuteurs sectoriels auprès du gouvernement, d'autres organismes à vocation régionale, ainsi que les chambres de commerces et d'industries ont réagi négativement. Pour ces acteurs, les CRÉ offraient une porte d'entrée pour obtenir du financement et facilitaient la conclusion d'ententes en réunissant tous les acteurs sous un même toit (Schendel 2005). Leur vaste réseau profitait aux acteurs civils qui l'utilisaient comme vitrine de leurs projets.

La disparition des CRÉ provoque différentes réactions dans les régions. En Outaouais sa disparition est accueillie avec une relative indifférence par la plupart des élus, selon un maire :

« Quand la CRÉ a été abolie, y'a pas eu vraiment d'émotion de part et d'autre. Autant le rural que l'urbain trouvaient que c'était une grosse patente dans laquelle on ne s'y retrouvait pas. Contrairement à ce que certains ont pu penser, la CRÉ n'avait pas réussi à cimenter une vision régionale » (Entrevue 3).

Pour l'Outaouais, les règles de composition de la CRÉ ne lui permettent pas d'être réellement représentative de la population régionale dans la mesure où on y trouve peu de villes de 5000 habitants et plus³³. Qui plus est, trois territoires MRC sur cinq n'en comptent aucune alors qu'une quatrième en abrite 6 à elle seule, en excluant la ville-MRC de Gatineau, ce qui favorise une certaine polarisation. Dans une région fortement marquée par les disparités entre MRC, même certains élus engagés au niveau régional n'hésitent pas à instrumentaliser la CRÉ afin de peser sur la dynamique régionale en faveur des milieux ruraux. C'est le cas de ce maire et préfet :

« Nous autres, on était 23 trois autour de la table. C'était le nombre idéal, et on s'entendait bien. On a développé beaucoup de projets régionaux. Y'avait un reflet sur tout l'Outaouais. La ville de Gatineau faisait partie de la CRÉ, mais y'avait pas plus de représentants de Gatineau — y'avait que

³³ À l'échelle québécoise, ce sont 80% des élus qui exercent leur fonction dans une municipalité de moins de 5000 habitants (Lefebvre, Racine et Chiasson 2022).

le maire — que d'autres territoires. Les CRÉ ont été créés pour le monde rural, et c'était ça l'avantage. La ville n'avait plus le poids qu'elle avait auparavant de mener l'Outaouais. Et elle n'a jamais gagné parce qu'elle se retrouvait devant 4 MRC qui n'étaient pas d'accord avec elle » (Entrevue 11).

Contrairement à l'Outaouais, la région de l'Abitibi-Témiscamingue a su en raison de son isolement géographique développer une culture de la concertation entre les élus et la société civile (Beaudry-Gourd 2007). Cette forte tradition explique en partie que la dissolution des CRÉ ait créé un émoi plus important. D'anciens membres du Conseil régional de développement (CRD), toujours actifs dans la région, ont vite tenté de recréer un espace de concertation régionale³⁴. Ainsi des pourparlers initiés par certains élus sur la recréation d'une instance régionale n'ont pas tardé. Au-delà des différences entre les deux régions, les élus ont souhaité davantage l'abolition de la « formule » CRÉ que la fin de toute concertation régionale.

CONCLUSION

Dans ce chapitre nous avons montré comment les réformes territoriales de 2014 participent du retour à la tradition municipale canadienne. Ce retour s'entrevoit en deux temps. Dès 2003 le gouvernement Charest modifie le cadre de la politique de développement pour donner une plus grande marge de manœuvre aux élus locaux. À l'échelon supralocal, les CLD, qui étaient jusqu'alors des organisations économiques indépendantes, tombent dans le giron comptable et institutionnel des MRC. À l'échelon régional, les Conseils régionaux de développement sont démantelés au profit de la création des Conférences régionales des élus, laissant ainsi une plus grande place à ces derniers. Dans les deux cas, la légitimité et l'autorité des élus locaux en ressortent renforcées, quoique relatives et partagées avec d'autres acteurs territoriaux. Les

³⁴Tiré d'articles de journal : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/753618/assemblee-generale-crdat-abolition-conference-regionale-elus> et <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/753735/diane-raymond-presidente-crdat>, consultés le 4 mars 2019.

réformes territoriales annoncées en 2014 sous le gouvernement Couillard viennent consacrer l'autonomie municipale. Le rôle des élus locaux devient central dans la politique de développement, qui se restructure sur deux plans. Sur le plan de la gouvernance, les CRÉ sont abolies et ne sont remplacées par aucune autre véritable instance politique régionale alors que les MRC deviennent à la fois les interlocutrices privilégiées du gouvernement provincial et le fer de lance du développement. Sur le plan des politiques publiques, la Politique nationale de la ruralité, avec son réseau d'agents de développement et ses pactes ruraux, n'est pas renouvelée, tout que comme les ententes spécifiques des défunctes CRÉ. Les MRC se voient au contraire confier la gestion de nouveaux instruments dont le Fonds de développement des territoires qui permettent aux élus locaux d'orienter plus que jamais la conduite du développement. Cette révolution « municipalisante » prend différentes formes d'organisation territoriale du développement, allant de l'intégration des activités du développement au sein de la MRC à la séparation politique.

Les changements institutionnels ont reçu un accueil différencié entre acteurs et régions. Nous avons montré que les élus locaux ont non seulement approuvé en majorité la démarche gouvernementale, mais se sont empressés de mettre en œuvre les réformes à leur avantage, y compris les élus locaux ayant décriés certains aspects des réformes. En porte-à-faux avec eux, les acteurs de la société civile, les agents de développement et des fonctionnaires à toutes les échelles ont été rapidement mis de côté et ont dû composer avec une remise en cause de leur rôle, alimentant les frictions avec les élus. Cela dit la résistance a été plus forte en Abitibi-Témiscamingue qu'en Outaouais. Les acteurs témiscabitiens ont en effet été plus nombreux à dénoncer non seulement les réformes, mais les stratégies gouvernementales visant à affaiblir politiquement la région, où le sentiment d'appartenance et la tradition de mobilisation sociale sont historiquement ancrés. Inversement, en Outaouais, les écarts fortement marqués entre territoires MRC ont facilité

l'expression d'une critique plus assumée du modèle québécois de développement. Toujours est-il que dans les deux cas les réformes territoriales sont venues accentuer un déséquilibre déjà présent. La structuration du développement jusqu'en 2014 faisait en sorte de maintenir les relations entre acteurs, territoires et visions du développement peut-être insoupçonnablement opposées. Sa restructuration met fin à une double interdépendance. D'une part elle « libère » les élus locaux d'obligation envers les autres acteurs du développement et d'autre part elle abolit les médiations institutionnelles entre échelles. Cela conduit à une forme de balkanisation et montre des fractures politiques à plusieurs niveaux, qui s'entrevoient dans de nouvelles formes de gouvernance.

CHAPITRE V : LA GOUVERNANCE DU DÉVELOPPEMENT, ENTRE LÉGITIMITÉS POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE

Les fractures que nous avons esquissées dans le chapitre précédent sont tributaires des réformes territoriales. Elles émergent à partir d'une mise en œuvre différenciée par territoire et par acteurs, et sont le reflet d'une « recomposition des espaces d'exercice du pouvoir » (Leloup, Moyart et Pecqueur 2005 : 3) aussi bien par le changement de structures politico-administratives que par des modes de réappropriation du développement. La mise en œuvre des réformes pose ainsi le problème de la reconfiguration de la gouvernance territoriale dans un contexte où la rupture avec le modèle québécois de développement (Chiasson et Fortin 2015 ; Prémont 2015) n'a été suivie d'aucune indication ou direction précise de la part du gouvernement. La réaction et l'adaptation des acteurs sur le terrain à ces changements révèlent de conceptions différentes du rôle des élus locaux, du développement et de la concertation. Ces conceptions concurrentes prennent des formes institutionnelles spécifiques que nous avons décrites précédemment (chapitre 4) et dont il s'agit maintenant d'analyser les ressorts. C'est l'objectif de ce chapitre. La compilation et l'analyse des entretiens ont permis d'identifier quatre enjeux autour desquels la gouvernance s'est cristallisée :

- a) la confusion des rôles administratifs et politiques ;
- b) la subordination des acteurs sociaux ;
- c) le volontarisme des élus locaux ;
- d) le redécoupage des espaces d'action politique.

Ces quatre enjeux ont émergé clairement de notre terrain de recherche et sont doublement pertinents. Ils illustrent d'abord les principaux points de tension entre élus, fonctionnaires et acteurs sociaux, et informent ensuite sur les stratégies employées par ces derniers et sur la conduite

des administrations locales. Ces enjeux font ressortir les impacts politiques attendus et inattendus des réformes territoriales. D'un côté le gouvernement a exigé davantage d'imputabilité, ce à quoi les élus ont répondu. De l'autre les autorités provinciales n'ont pu prévoir les conséquences concrètes du renforcement du rôle des élus sur les dynamiques avec les autres acteurs et entre territoires. Or les enjeux mentionnés ci-haut en recoupent plus largement un autre : l'opposition des élus, à des degrés divers, à la légitimité institutionnelle du développement. Nous entendons par là une médiation du pouvoir politique par des structures de gouvernance et des formes d'organisation sociale (Buchanan 2018), dans ce cas-ci antérieures aux réformes. Dans le domaine du développement local et régional, cela renvoie à l'organisation territoriale de l'État à travers les bureaux régionaux des ministères, les CLD, les Carrefours Jeunesse Emploi et les CRÉ ³⁵, notamment. Ces structures se sont inscrites dans des formes d'organisation sociale plus larges caractéristiques du modèle québécois de développement que nous avons défini ailleurs (Chapitre 4), à savoir la reconnaissance d'une pluralité d'acteurs collectifs, la régionalisation et la décentralisation, l'intervention étatique située et la multiplication des lieux de délibération avec les acteurs sociaux (Rigaud et al. 2010). Elles se sont développées avec le temps sans que leur rôle et leur fonction de régulation soient fondamentalement remis en cause. Ces structures de gouvernance et de formes d'organisation reflètent des normes et des pratiques, dans ce cas-ci antérieures aux réformes. Dans le cadre de notre analyse, le pouvoir des élus locaux est médié ou « contenu » par une fonction publique territoriale plus ou moins à l'écart des enjeux politiques, un réseau d'acteurs basé sur la réciprocité des échanges, la reconnaissance d'une expertise sociale,

³⁵ Bien que les CRÉ s'inscrivaient déjà dans une logique institutionnelle de dévolution du pouvoir aux élus locaux, comparativement aux CRD, leur structure incluait plusieurs acteurs sociaux et l'échelle politique régionale demeurait fortement institutionnalisée.

ainsi que par des découpages administratifs qui délimitent la portée de l'action politique. Placer la focale sur la gouvernance permet de mettre en lumière ce conflit de légitimités.

5.1 Confusion des rôles administratifs et politiques

Les réformes territoriales ont entraîné une réorganisation importante des institutions du développement. Comme nous l'avons déjà montré précédemment (chapitre 4), la forme de cette réorganisation a varié d'un territoire à l'autre, que ce soit par l'intégration, la séparation fonctionnelle ou la séparation politique. Cependant, la question de la présence accrue et du rôle des élus dans le processus décisionnel s'est posée uniformément. Rappelons que jusqu'alors les CLD agissaient comme rempart à l'ingérence politique. Si les élus siégeaient aux conseils d'administration, ils y étaient *institutionnellement* tenus à l'écart, qu'ils y soient minoritaires ou majoritaires. En effet les CLD jouissaient d'une protection légale et d'une autonomie financière via l'obligation des MRC à leur endroit, et ils puisaient leur légitimité dans l'expertise du personnel spécialisé et dans la proximité de ses liens avec les classes d'affaires locales (Robitaille 2016). Les élus se tenaient certes informés des décisions, mais n'y prenaient que rarement part directement, comme en témoigne le fonctionnaire d'une MRC : « On travaillait un peu dans notre coin. Pour nous au CLD, les élus prenaient plus acte des décisions qu'on prenait parce qu'on avait l'expérience et ils nous faisaient confiance » (Entrevue 16). Or la réorganisation des services à l'échelle supralocale avec l'abolition ou la modification des CLD a contribué à politiser davantage les administrations locales de développement.

Ce processus de politisation, par lequel les élus s'impliquent directement dans les dossiers plutôt que de simplement entériner les décisions, se veut toutefois en porte-à-faux avec le modèle municipal canadien. L'absence de statut constitutionnel des municipalités fait en sorte qu'elles

sont considérées comme des administrations locales dont les missions s'orientent autour d'enjeux prosaïques comme la gestion des matières résiduelles, les infrastructures routières et les services d'aqueducs, par exemple. Leurs champs de compétences restreints et basiques ont contribué à développer non seulement une conception technique de leur rôle (Collin et coll. 2003) mais un apolitisme revendiqué par leurs représentants qui se présente sous des « formes ambiguës de la politique municipale » (Chiasson et Mévellec 2014). La mise à l'écart volontaire des discours et pratiques idéologiques, au sens programmatique, renforce ainsi la dimension gestionnaire de la mission municipale. À cette posture s'ajoute conséquemment une juxtaposition de légitimités dans l'organisation politico-administrative des municipalités entre le personnel politique et la bureaucratie locale et supra locale. Les fonctionnaires développent leur expertise de manière plus ou moins indépendante du rôle des élus afin d'assurer une « saine gestion » des affaires municipales. Si certains ont déjà montré les signes d'une émancipation du modèle municipal canadien par un rapprochement avec des pratiques d'autres paliers politiques par une professionnalisation des rôles (Chiasson, Gauthier et Andrew 2013 ; Belley, Lavigne et Quesnel 2013), les réformes territoriales ont entraîné une concurrence de légitimités entre élus, fonctionnaires, et ceux qui exercent les « métiers du développement » (Poulle 2003). Comme le souligne Gaxie (2018 : 345), la professionnalisation politique « *is driven, among other factors, by the intentions to maintain status and reduce the likelihood of deselection by curbing the potentially adverse outcomes of internal and external competition* ». La compétition interne peut renvoyer aux relations entre employés au sein d'une organisation, généralement commandée hiérarchiquement, mais pas exclusivement. La compétition externe peut quant à elle référer aux aspirants candidats à l'extérieur de l'organisation dont l'expertise est également reconnue. Dans la vie politique municipale, cette compétition s'insère dans ce que Divay (2019) appelle l'interface

politico-administrative, c'est-à-dire les relations entre élus et fonctionnaires locaux/supralocaux. Cette interface politico-administrative comporte aussi bien les exigences formelles liées aux rôles de chacun que les points de tension qui résultent de leurs interactions dans la pratique. L'un de ces points de tension a trait à l'ingérence des élus dans les opérations. Deux cas de figure peuvent alors se présenter. Soit les élus se voient nier trop rapidement par les fonctionnaires des demandes légitimes dans leur rôle à la fois de représentant et d'administrateur (« métagestionnaire »), soit les fonctionnaires émettent des réserves qui sont justifiées sur l'intervention des élus qui s'apparenterait à un conflit d'intérêts. Les deux situations se conçoivent aussi bien du point de vue de l' élu local que du fonctionnaire. Dans le cas où ce dernier est le directeur de l'organisation municipale, les points de tensions se trouvent alimentés par un rôle tridirectionnel (Siegel 2015). Le directeur doit non seulement gérer des relations hiérarchiques avec les employés (*leading down*) ainsi que les relations avec une foule d'acteurs extérieurs à la municipalité (*leading out*), mais il doit également gérer des rapports compliqués et ambigus avec les élus (*leading up*). Autrement dit, la professionnalisation des élus implique ici une complexification des relations entre acteurs politiques, administratifs et du développement. Les décisions quant à la réorganisation du développement sont représentatives de cette complexification.

Dans les territoires étudiés, la question de l'organisation des services s'est cristallisée autour des rapports entre MRC et CLD, de la perception qu'ont les élus de leur rôle vis-à-vis du développement économique, et de la structuration institutionnelle du développement. Les rapports distendus entre les deux organisations renvoient non seulement à des conflits de personnalité entre individus à la tête de celles-ci, mais à la nature distincte de leurs activités.

5.1.1 *Employés des CLD, ni des fonctionnaires, ni au service des élus.*

Les CLD abritent des agents de développement. Ces derniers ne forment pas une profession au sens légal du terme. Leur champ d'intervention, leurs pratiques et leurs appellations ont pris des formes multiples d'une époque, d'un secteur et d'une organisation à l'autre depuis les origines de la politique de développement territorial au Québec (Florvil 2012). Cela n'a toutefois pas empêché la construction de compétences particulières qui leur sont propres, contribuant à renforcer le développement d'une identité professionnelle distincte (Robitaille 2016). Le fait que « les activités de ces métiers [du développement] [soient] territoriales, souvent plus près d'un territoire d'appartenance ou vécu que d'un espace administratif » (Robitaille 2016 : 91) explique en partie le sentiment de ne pas être fonctionnaire. Le développement de projets nécessite de nouer des liens étroits avec son milieu, mais ces liens demeurent confinés au secteur d'activités dans lequel les agents œuvrent. Dans le contexte des CLD, le secteur des affaires se limite surtout aux entrepreneurs. Comme l'illustre la citation suivante d'une agente de développement, les employés des CLD se voyaient davantage comme des développeurs indépendants que comme des fonctionnaires traduisant des choix politiques : « Avant j'avais peu de contact direct avec les élus. Mon travail à moi c'est d'aider les entreprises à monter leurs plans d'affaires. Je fais de l'accompagnement pis on regarde ensemble la viabilité de leur projet. Je fais du développement, j'suis pas un fonctionnaire ! » (Entrevue 10). Leur redevabilité se mesurait donc moins par la conformité à des règles que par les résultats obtenus en termes d'investissement auprès des entreprises.

5.1.2 Rivalité politique entre CLD et MRC

Historiquement, l'émergence des CLD s'est faite au détriment de l'autonomie des municipalités et des MRC. Jusqu'alors presque toutes avaient un ou plusieurs organismes dédiés à la promotion du développement économique et industriel de leur territoire (Savard et Proulx 2005). Devant le

choix de continuer à financer ces organismes à même leurs fonds ou d’être appuyés financièrement par le gouvernement du Québec pour la mise en place d’un CLD, plusieurs MRC et municipalités ont opté pour le second. Or cette décision a été prise à contrecœur puisqu’elles tenaient fortement à conserver l’expérience acquise et les compétences en matière de développement (Savard et coll. 2003), bref leur autonomie. Les conseils d’administration des CLD étaient composés certes d’élus, dans des proportions variables d’un territoire à l’autre, mais aussi d’entrepreneurs et de membres de la société civile. La diversité des individus qui y travaillaient et, éventuellement des mandats, faisait en sorte que les CLD étaient parfois réticents à s’afficher publiquement avec les élus de peur de leur être associés politiquement. La séparation du politique et du développement économique visait non seulement à maintenir une indépendance d’action, mais permettait paradoxalement à certains CLD d’assumer un rôle politique distinct de celui des conseils des maires. Les CLD pouvaient prendre position publiquement sur des enjeux de politiques publiques locales ou nationales qui pouvaient aller à l’encontre de la position des maires. Aux yeux d’un fonctionnaire supralocal, l’influence grandissante des élus locaux avec les réformes met à mal l’idée d’un rôle de représentation politique du CLD :

« Ce qui était reproché au CLD par la MRC c’est qu’elle faisait de la représentation politique, et ça créait un malaise important. Aujourd’hui y siègent toujours des gens des milieux municipaux, d’affaires et de la société civile, mais les élus y sont plus nombreux qu’avant pour avoir un mot à dire sur le message » (Entrevue 19).

Le malaise de certains élus était d’autant plus grand que leurs municipalités versaient obligatoirement des quotes-parts aux CLD. La nature et la composition distincte des deux organisations expliquent en partie que l’intervention politique dans le développement économique se soit traduite par un changement de garde important résultant de conflits politiques. Les CLD

avaient fini par représenter pour ces MRC un rival politique, incluant pour les gestionnaires comme l'expose le directeur d'un ministère en région :

« Dans les territoires qui ont intégré leur CLD, c'était clair que les directeurs des CLD pouvaient représenter des gens contestataires. Les directeurs généraux des MRC n'auraient pas voulu appuyer les CLD si leurs directeurs étaient restés là parce que ç'aurait été inviter des loups dans la bergerie. Dans les territoires qui ont gardé leur CLD, les personnes qui étaient là n'étaient pas menaçantes pour personne et avaient un lien de collaboration assez clair pour éviter de le fermer [le CLD]. Mais je sais qu'il y a des endroits où ils se sont posé la question » (Entrevue 6).

La question de la séparation ou l'intervention politique ne se pose pas seulement dans un débat sur l'historique des rapports entre institutions parfois concurrentes, mais dans le discours des élus.

5.1.3 Compétition pour être « responsable » du développement économique

Pour certains élus le développement économique est consubstantiel à leur travail politique sur le terrain. L'arrimage de la vision politique au développement économique permet aux élus d'être à leurs yeux plus justement imputables, comme le souligne ce préfet :

« Avant y'avait l'économie d'un bord et le politique de l'autre. Tout le monde sait que dans la vraie vie, les deux doivent marcher ensemble. Mais nous au Québec on voulait absolument faire ça séparé. Pas d'influence du politique sur l'économie et vice versa. Aujourd'hui, les rôles sont clairs [...] Ça permet d'arrimer le politique, la vision politique que pourrait avoir une MRC et les moyens de le faire. Alors pour moi, c'est les bottines qui suivent les babines ! » (Entrevue 1).

Le discours de certains politiciens locaux sur l'articulation du politique et du développement économique reflète généralement l'idée selon laquelle les CLD étaient des « opérateurs » qui ne disposaient ni de plans d'ensemble ni de vision à long terme du développement d'un territoire. Cette perception n'est pas étrangère selon nous au débat originel sur les missions des CLD à leur création. Si l'offre de service de proximité et l'aide au démarrage d'entreprise ont toujours fait consensus, des désaccords ont persisté sur les missions d'accompagnement des entreprises, de prospection interrégionale et internationale et autre (Mévellec 2008). La réorganisation du

développement consistait précisément à faire en sorte que la vision stratégique soit développée et revienne aux élus. Son opérationnalisation par la suite sous forme de démarchage et d'octroi de prêts aux entreprises pouvait être laissée aux employés qui en avaient l'expérience. C'est le point de vue défendu par un maire :

« On a un protocole avec notre CLD qui fait de l'accompagnement d'entreprises, mais le stratégique se fait à la ville. On a séparé ce qu'on avait fusionné, entre autres parce que le stratégique ne se faisait par personne. Par exemple un dossier comme Amazon, c'est du stratégique donc c'est la ville qui l'a fait, pas notre CLD » (Entrevue 3).

Pour autant, la vision stratégique ou politique est elle-même soumise à la logique électorale. L'exercice politique est aux yeux des professionnels du développement difficilement compatible avec la logique du développement économique. Dans une lecture inspirée par la théorie des choix publics sur les cycles budgétaires, le directeur d'un CLD décrit les logiques politiques à la veille d'élections :

« À l'échelle provinciale, on ne dépense pas les trois premières années parce qu'on [le gouvernement] gère bien, mais il veut être réélu donc il s'arrange pour trouver toute sorte d'argent. C'est la même chose à l'échelle supralocale. Les élus n'augmentent pas les taxes parce qu'ils vont en élection, et s'ils n'augmentent pas les taxes, ils n'augmentent pas leur quote-part à la MRC. Nécessairement le coût de la vie et les salaires augmentent, comme le reste. Les élus n'ont pas augmenté les taxes pour payer les biens et services donc ils vont aller chercher l'argent dans le FDT. C'est ça ce qui se passe. Ce qui se passe au gouvernement c'est ce qui se passe dans les municipalités avant les élections. Donner un tel pouvoir à des gens qui vont tout faire pour garder leur poste dans quatre ans ou vont vouloir partir... Nous avons été coupés de 100 000 \$, et j'ai des décisions d'investissement à prendre qui demandent de la prévisibilité » (Entrevue 14).

La flexibilité dont disposent les élus avec leurs nouveaux pouvoirs sert des intérêts politiques, mais peut desservir ceux dont la tâche est de développer le territoire. Le rôle accru des élus locaux dans le développement n'a pas été sans créer une certaine confusion des rôles, d'abord entre élus et fonctionnaires. En renforçant le palier supralocal, les réformes ont amené les élus à se rapprocher de leur fonction publique supralocale. Or si certains fonctionnaires supralocaux y voient une

avancée positive en ce que les élus maîtrisent davantage les dossiers, d'autres y voient une forme d'ingérence qui impacte négativement leur travail. Dans les territoires à l'étude, les entretiens révèlent que la fréquence des rencontres entre élus et fonctionnaires des CLD maintenus est passée d'une à quatre ou cinq rencontres par année. Les contacts téléphoniques sont également plus fréquents. Les élus s'intéressent davantage à l'état d'avancement des dossiers et peuvent servir de courroie de transmission des promoteurs auprès des fonctionnaires supralocaux. Leur présence accrue dans la dynamique du développement est donc à la fois quantitative et qualitative.

Le nombre plus élevé d'élus impliqués dans leur MRC ou sur les conseils d'administration des CLD engendre aussi des formes de compétition. Comme l'indique le directeur d'un CLD, cette compétition peut à la fois être entre politiciens, et aussi conduire à des formes de surenchère politique auprès des fonctionnaires : « C'est plus politique. Je reçois plus d'appels concernant les projets, et on se retrouve dans des jeux politiques : "il l'a eu, donc moi aussi je veux l'avoir". Ça se faisait moins avant et les élus étaient plus réticents à s'ingérer qu'aujourd'hui » (Entrevue 14).

Ce constat a été fait pour la plupart des MRC ayant opté pour l'intégration ainsi que pour une MRC ayant choisi la séparation fonctionnelle. Le rapprochement politique de la fonction publique supralocale semble donc amener à une certaine confusion des rôles des acteurs au sein de la MRC. Pour le personnel, la présence accrue des préfets dans le contexte d'un renforcement de l'autorité des élus confère aux préfets une légitimité nouvelle qui s'apparente à une forme de présidentialisation du fonctionnement des MRC. L'affirmation de la démocratie politique, la personnalisation de la politique, la professionnalisation de l'action publique et le renforcement des pouvoirs des échelons intermédiaires de gouvernance concourent à survaloriser une figure politique tutélaire, qu'elle soit celle de maire (Benoît et Bernard 2012) ou de préfet. Cette

survalorisation a un impact sur la compréhension du fonctionnement des institutions, au grand dam d'un directeur de MRC :

« Des fois le préfet va intervenir directement auprès des employés. Les employés me disent “bin là, c’est mon boss”. Non ! Ton patron, si tu regardes l’organigramme, c’est ton DG. D’ailleurs, les gens pensent parfois que mon patron c’est le préfet alors qu’en vérité c’est la table des maires » (Entrevue 19).

Cette forme de présidentialisation se traduit aussi par des rapports plus directs entre direction de MRC et préfet. Ceux-ci sont d’autant plus importants que les réformes ont conduit à des tensions sur les rôles de chacun, comme le raconte ce directeur d’une MRC :

« Moi [directeur général d’une MRC] mon travail c’est administratif, lui [préfet] son travail c’est politique. Il faut souvent lui rappeler la ligne. Moi je ne fais pas du politique, alors ne vient pas faire de l’administratif ! Faut être aux aguets à cet égard. Ce n’est pas juste au niveau de la MRC ici. J’ai jéré avec d’autres en province et c’est comme ça aussi. On a vécu une plus grande intervention du préfet, mais c’est la même chose dans les municipalités. L’Association des directeurs municipaux du Québec donne des formations là-dessus. L’ingérence est un problème, ou plutôt un problème de compréhension des rôles. Je vais vous donner un exemple. Notre préfet ne se représente pas. Certaines personnes ont fait savoir qu’elles seraient intéressées par le poste. On sent que les partenaires sur le territoire et même dans les ministères régionaux, qui étaient habitués de parler à mon préfet, veulent se rapprocher de moi. Ils disent : « On sait que le préfet ne sera plus là et on n’est pas sûr qu’avec les candidats potentiels on va vouloir développer des liens comme on l’a fait avec le préfet actuel. Moi je leur dis : « Je ne vous ai jamais mis de pression. Vous aussi vous êtes des fonctionnaires, pas des politiciens. En réalité vous auriez dû travailler plus avec moi qu’avec mon préfet ». Je le savais que ça reviendrait de façon naturelle parce qu’en principe l’administratif et le politique, tu ne dois pas mélanger ça. Ils [les partenaires] s’en rendent compte maintenant et ils viennent me dire que j’avais probablement raison » (Entrevue 19).

La municipalisation du développement a ainsi contribué à élargir une zone grise quant aux rôles de chacun. Le rapprochement des élus de leur fonction publique supralocale s’est traduit par une confusion des rôles entre personnel administratif et personnel politique, phénomène déjà présent et documenté à l’échelle locale comme relevant d’enjeux davantage culturels qu’individuels (Divay 2020). En effet, bien que le respect des compétences de chacun soit généralement partagé, Mévellec et Tremblay (2016) ont montré à la suite de Siegel (2010) la présence de conceptions concurrentes des limites politico-administratives, qui s’expliquent tantôt par des rapports

interpersonnels complexes tantôt par une lecture technique, mais qui demeure subjective des rôles. Le renforcement de l'appareil administratif supralocal a été accueilli avec circonspection par certains élus comme un instrument au service de leur pouvoir politique. Dans les territoires où le développement économique a été intégré aux MRC, cette confusion des rôles au sein des administrations locales s'est aussi traduite par une politisation du développement, qui modifie les rapports des élus avec les entrepreneurs.

5.1.4 Politisation du développement et relation avec les entrepreneurs

La mise en œuvre des réformes a consisté pour les acteurs politiques à décider quelle forme prendrait leur développement économique. Ces décisions ont nécessité de six à douze mois de discussion. Comme nous l'avons montré plus haut (chapitre 4), la moitié des territoires étudiés ont choisi l'intégration de ces activités au sein des MRC alors que l'autre moitié ont opté pour une séparation fonctionnelle ou politique. Ces choix ont eu des effets différenciés sur la dynamique entre les élus et les gens d'affaires, et sur le développement lui-même. Dans les cas de séparation fonctionnelle ou politique, les CLD ont vu leur mandat se recentrer sur le développement économique et ont continué à devoir rendre des comptes à un conseil d'administration composé d'un plus grand nombre d'élus ainsi que de gens d'affaires. Dans ces territoires les entrepreneurs ont été beaucoup moins réticents à faire appel aux CLD, car comme l'explique le fonctionnaire d'un ministère à vocation économique en région, la familiarité était au rendez-vous :

« Ça faisait longtemps que les structures étaient en place donc les entrepreneurs savaient où aller. Ils connaissaient également les gens qui y travaillaient et le fonctionnement du CLD. Et surtout, ils savaient quels services leur seraient offerts, ce qui n'a pas été le cas pour les MRC » (Entrevue 7).

La proximité des liens professionnels tissés depuis leur création a favorisé le maintien du lien de confiance auprès entre les CLD et les entrepreneurs. Alors que les ressources humaines en

développement économique ont diminué dans tous les territoires après la mise en œuvre des réformes, et parfois de façon importante, la nature des services offerts est demeurée sensiblement la même dans les territoires qui ont maintenu leur CLD. Il n'y a donc pas eu de réel changement d'attitude et d'habitude des gens d'affaires.

La situation est tout autre dans les territoires où l'intégration du développement économique au sein des MRC a eu lieu. D'abord, les discussions entourant le choix de conserver ou non les CLD ont pris entre six et douze mois dans les territoires étudiés. L'intégration des services a consisté en l'embauche des ressources humaines, au transfert des actifs, à la logistique et aux infrastructures (location de bureaux ou réaménagement des bureaux des MRC), à revoir l'organigramme, et à clarifier les responsabilités et la reddition de comptes. Cela a créé une période de flottement pendant laquelle les entrepreneurs ne savaient plus où se diriger.

Toutes les MRC étudiées ayant repris le développement économique à leur compte se sont dotées de « comités d'investissement », dont le rôle est de remplacer les conseils d'administration des anciens CLD. Ces comités d'investissement sont composés pour l'essentiel de gens d'affaires et, à des degrés divers, d'élus. Les directions du développement économique de la MRC rencontrent les promoteurs privés pour discuter de leurs projets d'affaires puis les acheminent aux comités d'investissement qui les évaluent. Bien que leur composition varie d'un territoire à l'autre, les pouvoirs qui leur ont été dévolus sont indicatifs d'une plus grande politisation du développement et, dans certains cas, de conflits d'intérêts. Deux avenues ont été empruntées. La première a consisté à octroyer au comité d'investissement un pouvoir décisionnel par lequel le conseil des maires d'une MRC entérine automatiquement ses recommandations sans discussion. La MRC ne se charge que de débloquer le financement demandé sans se pencher sur le dossier. Au contraire, la deuxième avenue ne donne au comité d'investissement qu'un pouvoir de recommandation. Le

conseil des maires est donc légitimement amené à approuver ou à refuser ces recommandations en s'arrogeant un pouvoir d'arbitrage. Dans certains cas, les comités d'investissement sont eux-mêmes composés d'élus, ce qui rend le pouvoir dévolu à ces comités secondaires puisque les décisions demeurent dans le giron des politiciens.

TABLEAU 8: RÉPARTITION DES MRC SELON LE TYPE DE POUVOIR DES COMITÉS D'INVESTISSEMENT

Pouvoir de recommandation	Pouvoir décisionnel
Vallée-de-l'Or (dans un premier temps)	Vallée-de-l'Or (dans un deuxième temps)
Abitibi-Ouest	Papineau
Vallée-de-la-Gatineau (minorité d'élus)	Pontiac (minorité d'élus)

Source : Synthèse réalisée par l'auteur.

Or, dans les territoires ruraux et faiblement peuplés où l'intégration a été retenue, les connaissances interpersonnelles peuvent parfois se substituer aux motifs strictement financiers et économiques dans l'évaluation de projets d'affaires. Un directeur de MRC revient sur les circonstances qui ont guidé le choix d'accorder le pouvoir décisionnel au comité d'investissement, et surtout sur la manière dont ce choix a été présenté aux élus :

« C'est arrivé une fois qu'un maire remette en question les recommandations du comité parce qu'il a entendu que ce promoteur-là venait de divorcer et que ça mettrait en péril le prêt qu'on lui ferait. On était en train de déshabiller des gens d'affaires ! On a décidé qu'on changeait tout ça et qu'on donnait totalement le pouvoir de décision au comité. Il analyse les demandes, les accepte, et la MRC fait le chèque. Et sur ce comité-là y'a encore quelques élus, mais seulement des conseillers municipaux. On ne voulait pas qu'il y ait des maires. Ça nous a pris six mois pour nous ajuster. Mais ça n'a pas été compliqué de les convaincre qu'ils étaient trop proches de ça. Y'avait une autre histoire, celle d'un maire qui avait dans sa famille quelqu'un de très proche qui venait de recevoir du financement. On a amené ça de cette manière-là aux maires : « on ne vous dira jamais quelle est la compagnie qui demande un prêt. On va vous dire une compagnie de tel endroit dans tel secteur d'activités économiques demande un prêt de telle hauteur. Les maires avaient peur d'être en conflit d'intérêts. La seule chose qu'ils ont dit est que si jamais c'est leur fille ou leur garçon qui demande une subvention à la MRC, ils ne veulent pas être au courant. À l'heure où on se parle, je ne sais même pas qui on finance sur le territoire. Je le vois une fois par année quand je lis le rapport annuel. Ç'a été beaucoup d'essais et erreurs. On était rempli de bonne volonté par contre. On avait aussi entendu que les gens dans la population étaient suspicieux, alors il fallait s'ajuster » (Entrevue 16).

Ce climat de suspicion à l'égard d'une politisation du développement a été repéré autant en Abitibi-Témiscamingue qu'en Outaouais. Selon ce représentant d'une chambre de commerce, la décision rapide et unilatérale de certains territoires d'intégrer le développement économique aux MRC a accentué ce sentiment de méfiance chez les entrepreneurs :

« Ça a fait partie de nos questions quand on [entrepreneurs] les a rencontrés. On ne voulait pas que ce soit le politique qui décide du financement. Ce qu'ils nous ont dit c'est qu'ils avaient mis des comités d'investissement avec un pouvoir de recommandation, mais c'était flou. On leur a reproché qu'ils ne nous aient pas tenus au courant plus que ça de leur cheminement. On voulait être partie prenante. Y'avait des représentants du monde des affaires qui y siégeaient, mais en même temps ils voulaient choisir quels pions ils allaient mettre sur ces comités-là » (Entrevue 24).

Dans certains territoires où la décision a été plus lente et concertée, notamment par des forums ou consultations publiques, les associations d'entrepreneurs qui ont pris la parole comme la chambre de commerce de l'Outaouais ont nettement favorisé le maintien d'un CLD ou d'une entité séparée³⁶. Dans les cas où cela s'est produit, l'ouverture du membership à des représentants d'organismes liés de près ou de loin au développement économique est devenue une stratégie politique de ces associations pour contrer la majorité d'élus sur les conseils d'administration des CLD. La crainte d'une politisation ne se limite pas à l'acceptation ou au refus d'un financement, mais s'entrevoit plus largement dans le rapport critique qu'entretiennent les entrepreneurs à l'égard de la capacité des élus de servir leurs intérêts économiques. Pour ce représentant d'une chambre de commerce, faire reposer la vision économique d'un territoire sur la seule figure du maire a un effet sclérosant et démobilisateur sur le développement :

« À la question est-ce que c'est bon que les politiciens ou les maires soient à la tête du développement économique, je ne pense pas. Je pense que plus [...] les dossiers vont se tenir loin du politique, plus rapidement ils vont cheminer. Le maire prend beaucoup de place. C'est le chef. Il expose toujours sa vision et ça bloque tout le temps l'inspiration de tout le monde. Pour

³⁶ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/699022/developpement-economique-gatineau-budget-reduction-gouvernement>, consulté le 7 mars 2017.

faire avancer le développement économique, tu dois sortir des sentiers battus. Si t'es toujours en train de te faire paramétrer dans un programme qui n'est pas le tien, ça ne mène nulle part. En retirant la vision d'un maire sur un comité d'investissement, ça devient un comité de recommandations qui ne décide de rien, mais ça c'est pas grave. On recommande toute sorte d'avenues qu'on n'aurait pas pu emprunter si le maire avait été là parce qu'il les aurait tout de suite bloquées. Tu ne peux pas faire reposer le développement économique d'une ville sur une seule personne, un élu en plus ! La meilleure chose est que le développement économique soit partagé entre les organismes qui œuvrent dans le développement économique et le politique » (Entrevue 25).

Enfin cette confusion des rôles s'entrevoit dans la perception qu'ont les entrepreneurs du pouvoir d'influence des directions des MRC sur leurs élus. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les CLD qui ont été dissous sont plus susceptibles d'être ceux dont les directions pouvaient représenter des rivaux politiques aux MRC. Cette donnée n'a pas échappé aux associations d'entrepreneurs. La confiance qu'ils peuvent avoir en leurs élus de faire avancer leurs intérêts dépend plus que jamais de leur compréhension des rapports de force qui se jouent à l'intérieur des MRC qui ont intégré le développement économique à leurs activités. Par exemple, selon un représentant d'une chambre de commerce :

« Ce n'est pas tout le monde qui apprécie la direction de la MRC, donc ça n'aide pas nos entrepreneurs. Le DG est perçu comme très contrôlant. Il amène les sujets d'une manière à s'assurer que les maires vont voter dans ce sens, que les dés sont pipés d'avance. Il semble sélectif dans l'information qu'il présente, et il cadre souvent la discussion » (Entrevue 15).

Si la confusion des rôles implique une modification des rapports entre élus, fonctionnaires supralocaux et entrepreneurs privés, ses effets se font particulièrement sentir selon l'organisation territoriale du développement. L'encadrement institutionnel qu'ont choisi les élus contraint ou au contraire accentue leur influence sur le développement. Ce qui est mis en cause est moins la contestation du politique que sa médiation par l'administration.

5.1.5 Les effets de l'organisation territoriale du développement...

L'organisation territoriale du développement (voir tableau 7, p.85) influence ainsi grandement la place et la capacité d'action des élus. Dans le modèle de la séparation politique, il existe un rempart institutionnel contre l'ingérence des élus au sein de l'appareil administratif. À l'inverse, dans celui de la séparation fonctionnelle et surtout de l'intégration, ce rempart est abattu pour favoriser la présence de tous les acteurs. Lorsqu'on compare les pratiques dans les modèles de séparation politique vs séparation fonctionnelle/intégration, trois différences majeures s'observent alors sur la confidentialité des dossiers, l'efficacité des structures, et l'offre de services.

Premièrement, dans le modèle de la séparation politique, les CLD rendent des comptes à leurs conseils d'administration qui sont issus en grande partie des communautés d'affaires. Les entrepreneurs connaissent en bonne partie ceux qui y travaillent et sont amenés à signer des ententes de confidentialité à plusieurs étapes de leurs projets, ce qui permet de maintenir un lien de confiance. Dans les modèles de séparation fonctionnelle/intégration, un comité d'investissement est quant à lui redevable à un conseil des maires qui fonctionne par résolutions publiques. Son fonctionnement plus « transparent » a par conséquent fait craindre aux entrepreneurs que les détails de leurs projets d'affaires soient divulgués publiquement et que leurs noms soient associés aux subventions, d'autant plus que les élus se sentent légitimes de connaître les détails des investissements auxquels ils ont contribué. Un maire-préfet explique ainsi l'attitude des conseillers et leur velléité à connaître les détails des projets financés :

« [maire et préfet] J'ai des élus qui veulent tout savoir. À un moment donné, mon directeur de CLD leur dit : "Écoutez, moi j'ai signé une entente de confidentialité. Je ne peux pas vous dire que telle compagnie va ouvrir une business ici. J'ai pas le droit". "Oui, mais on est des élus"... Non ! Mes gens autour de la table ne comprennent pas leur rôle. Ils pensent qu'ils doivent tout savoir. Moi-même je leur explique. Ils sont ici 4-5 heures par semaine, moi j'y suis 50-60 heures par semaine. C'est sûr que je ne peux pas leur raconter toutes mes heures en détail... Mettons que mon DG du CLD m'informe pour me dire que telle compagnie va faire une conférence de presse bientôt pour faire une annonce. Si j'ai une information à ce sujet, je dis au conseil "Regardez, vous allez apprendre quelque chose cette semaine..." Ce que les conseillers n'aiment pas c'est de l'apprendre aux nouvelles. J'ai beau leur dire que c'est privé et que ça ne leur appartient pas, mais pour eux c'est leur investissement... » (Entrevue 20).

Deuxièmement, les MRC sont plus susceptibles de souffrir d'un « mal bureaucratique » en raison de leur nature municipale. Leur structure administrative plus hiérarchique et moins flexible, notamment au niveau des processus d'approbation, amoindrit leur rapidité d'exécution. Aux yeux de ce représentant d'une chambre de commerce, l'accès au soutien technique et financier des entrepreneurs s'en est aussi trouvé affecté :

« Je sais que quand j'embarque dans un projet avec la MRC, ça va être fastidieux. On ne se le cachera pas. Ils n'ont pas beaucoup de pouvoir discrétionnaire avec leur direction de développement économique. On travaille bien comme territoire, mais c'est plus long à la MRC d'avoir des réponses. Et l'argent n'a pas suivi. Ils veulent tout faire, mais n'ont pas le même niveau de liquidité. Pourtant c'est important, notamment pour la promotion. Pour moi c'est toujours plus simple de me tourner vers la SADC³⁷ que vers la MRC » (Entrevue 24).

Le modèle d'intégration par laquelle la MRC est le lieu du développement contraste avec les modèles de séparation fonctionnelle et surtout politique, dans la mesure où les structures existantes ont peu modifié leurs pratiques et sont demeurées axées sur une mission de développement.

Troisièmement, le modèle de l'intégration a plus grandement affaibli l'offre de services. Il a signifié le rapatriement des Fonds locaux d'investissement (FLI), l'éclatement des mesures d'aides et la fin d'un guichet unique « CLD » sur l'ensemble du territoire québécois. Si certains CLD s'étaient vu confier d'autres mandats avant les réformes, ils avaient tous le même mandat d'offrir des services d'aide aux entrepreneurs. Leur constitution en réseau via l'Association des CLD du Québec permettait l'échange d'expertise et facilitait la standardisation de l'offre de services à l'échelle de la province. Or le démantèlement de plusieurs d'entre eux et la fin du financement de

³⁷ Les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) sont le pendant fédéral des CLD. Elles œuvrent à la même échelle, octroient des prêts aux entreprises, et leur conseil d'administration est composé en majorité de gens issus de la société civile.

leur association à contribuer à rendre confuse l'offre de services aux entrepreneurs, selon un représentant régional du ministère de l'Économie et de l'Innovation :

« Dans les services offerts aux entreprises, si la MRC qui a repris le mandat d'un CLD n'est pas intéressée à tout pouvoir, ça peut vouloir dire qu'il y a moins de plans d'affaires qui vont se développer ou d'aide offerte. À court terme on ne le voit peut-être pas, mais à long terme les entreprises qui démarrent seront-elles aussi solides et vivront-elles aussi longtemps ? On ne le sait pas encore. Y'a des MRC qui ont coupé dans certains services et dans certaines initiatives. C'est très inégal et variable. Or les entrepreneurs se connaissent d'une MRC à l'autre et si l'un parle d'un service ou d'un programme intéressant à l'autre et qu'il demande d'y avoir accès, mais que sa MRC ne l'offre pas... ça crée de la confusion et ça rend le développement inégal » (Entrevue 7).

Les réticences des entrepreneurs et les difficultés rencontrées par la réorganisation des services à l'interne ont créé une période de flottement pendant laquelle les demandes de financement auprès des MRC ont diminué. Les entrepreneurs se sont plutôt tournés vers des structures éprouvées, dont des municipalités avec des moyens financiers importants et vers les sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), selon ce même fonctionnaire en région : « Le réflexe de l'entrepreneur n'est pas d'aller cogner à leur porte donc ils se tournent plus vers les SADC présentement. Les volumes d'affaires, après avoir parlé à des gens sur le terrain, ont augmenté de manière importante dans les SADC » (Entrevue 7). Cela contraste avec les modèles de séparation fonctionnelle/politique où cette considération sur la réorientation de la clientèle n'a pas été observée.

La confusion des rôles qui a émergé des réformes territoriales brouille les rapports qu'entretiennent certains élus avec les acteurs privés et l'appareil administratif. Elle montre des tensions entre légitimités opposées, dont le pouvoir d'arbitrage que certains élus se sont arrogé constitue l'expression la plus claire. Si ce pouvoir peut être encadré institutionnellement, il permet d'accentuer invariablement le rapport de force des élus face à des acteurs sociaux dépendants.

5.2 La subordination clientéliste des acteurs sociaux par les élus

Le changement des rapports de force institué par les réformes en faveur des élus et des institutions politiques supralocales a favorisé une logique clientéliste. S'il n'existe pas de définition consensuelle du clientélisme politique (Stokes 2007), nous reprenons la définition qu'en offre Hicken (2011 : 2089), soit : « *the combination of particularistic targeting and contingency-based exchange* ». Cette définition s'accompagne de quatre caractéristiques qui nous semblent toutes pertinentes. Une relation dite clientéliste est : 1) dyadique, 2) asymétrique, 3) réciproque, 4) et volontaire. Le clientélisme suppose une relation directe ou par intermédiaire entre deux parties au statut inégal, dans laquelle le « *patron* » rend disponibles les ressources qu'il détient à un « *client* » qui en a besoin sous certaines conditions. Ces conditions renvoient à un échange de services qui, dans le cas de la gouvernance territoriale que nous avons observée, ne se traduit pas par un appui électoral comme l'analyse Stokes, mais par une visibilité politique du travail des élus locaux. Enfin, la dépendance d'une des parties amène cette dernière à accepter « volontairement » — le terme *voluntary compliance* utilisé par Muno (2010) serait plus juste selon nous — les termes de l'échange et la nature de la relation. La dépendance est d'autant plus forte que le coût de renonciation ou de sortie de la relation est prohibitif notamment en raison d'un monopole sur le contrôle des ressources (Stokes 2007), particulièrement en milieu rural ou isolé (Hicken 2011).

Au Québec, l'abolition des instances politiques régionales a eu pour conséquence de modifier le rapport entre les élus et les acteurs du développement issus de la société civile. Jusqu'alors ce rapport n'était pas nécessairement direct, mais était médié par des professionnels du développement (Robitaille 2016). Ces intermédiaires jouaient le rôle de facilitateur et de négociateur entre différents acteurs, qu'ils soient élus locaux, entrepreneurs, institutions publiques ou organismes communautaires (Hofmann et Najim 2003) à travers des activités de planification

stratégique par exemple (Robitaille, Chiasson et Gauthier 2017). Or la création de rapports directs, c'est-à-dire sans intermédiaire et sans médiation, entre les élus et les autres acteurs a non seulement vu la société civile être écartée des lieux décisionnels, mais cette dernière a dû s'adapter aux demandes des élus afin d'assurer la pérennité de ses missions diverses. Devant des élus renforcés par les réformes, la société civile s'est retrouvée davantage dépendante de leur soutien individuel. Afin d'obtenir l'adhésion d'un plus grand nombre d'entre eux, plusieurs organismes ont ajusté leurs stratégies de « marketing » politique, notamment en mettant l'accent sur une lecture coûts-bénéfices des projets et leur impact territorialisé.

5.2.1 Société civile... quelle société civile ?

Il importe d'abord de souligner que tous les acteurs, notamment les élus, ne partagent pas la même définition du terme « société civile ». Elle comprend plusieurs organismes dont la nature peut être communautaire (OBNL) ou parapublique. La perception qu'en ont les élus dépend de la nature et de la portée de leur mandat, des moyens dont ils disposent et des besoins auxquels ces organismes répondent. Les recteurs d'université et les directeurs de Centres intégrés de santé et de services sociaux sont, par exemple, perçus différemment par les élus que les représentants d'organismes communautaires. Davantage que pour les institutions publiques, la CRÉ représentait un appui financier et politique de choix pour ces organismes communautaires. D'une part, l'étendue des activités des CRÉ permettait de financer un large éventail d'organismes œuvrant dans des domaines aussi variés que la culture, le tourisme, l'environnement, la science, le développement social, le marketing, etc., qui débordaient le cadre juridico-administratif des municipalités. D'autre part, et plus fondamentalement, les CRÉ représentaient une porte d'entrée dans le monde politique régional et constituaient un lieu de réseautage important entre organismes. Bien que la légitimité

et la représentativité de la société civile ont souvent été variables et contestées d'une CRÉ à l'autre (Côté 2008), ces échanges n'en favorisaient pas moins les partenariats et permettaient de construire un rapport de force vis-à-vis du gouvernement, des acteurs privés (compagnies minières et forestières par exemple) ou des élus locaux qui leur étaient défavorables. En effet, l'influence qu'exerçait la société civile sur les CRÉ n'était pas le fait de règles de gouvernance, somme toute communes d'une CRÉ à l'autre, mais bien d'espaces de concertation (commissions sectorielles, groupes-conseils, forums et autres) et leur pouvoir d'influence sur la prise de décision au conseil d'administration (Sirois 2015). Dans les deux régions à l'étude, il est possible de constater que l'influence de la société civile dans les CRÉ s'est accrue à mesure que l'expertise sociale et technique s'est institutionnalisée dans ces espaces de concertation et qu'un « nouveau leadership progressiste » (Chiasson, Gauthier et Andrew 2011) a pu émerger en leur sein. Aux yeux des élus, le pouvoir d'influence de ses représentants grandissait au point de sentir que leur légitimité politique était usurpée ou à tout le moins encadrée. C'est ce que souligne ce préfet :

« Le mot société civile, c'est un mot qui m'hérise le poil. Moi je considère que ce n'est pas parce que je suis un élu que je ne suis pas de la société civile. J'ai été élu par le civil. Ça me donne beaucoup plus de légitimité selon moi que quelqu'un qui est un responsable d'organisme qui représente 25-30 personnes. Représentant de quoi et de qui ? Et imputable de quoi ? » (Entrevue 1).

Ce rapport « instrumental » à la société civile n'est pas sans conséquences sur la manière dont les organismes communautaires ont dû s'adapter et sur le travail des élus eux-mêmes.

5.2.2 Une société civile qui se tourne vers les MRC

La participation de ces organismes à l'échelon régional leur procurait d'importantes ressources financières. Or l'abolition des CRÉ a eu l'effet de réduire considérablement leur financement. Les ententes sectorielles avec les directions régionales des ministères étaient signées à partir

d'enveloppes des CRÉ qui, comme nous l'avons déjà mentionné, avaient un effet de levier important sur les sommes initialement engagées pour les organismes bénéficiaires. Le vacuum financier créé par leur abolition s'est ensuite retourné contre les élus à partir du moment où les organismes, à la recherche de financement, se sont massivement tournés vers les MRC, comme l'explique le directeur d'un ministère en région :

« Les élus étaient a priori bien contents d'avoir le mandat du développement régional et local, mais ils se sont rendu compte que ça voulait dire qu'il y aurait beaucoup de monde qui les solliciterait, et ils ont été désagréablement surpris du nombre de personnes qui pouvaient les solliciter sur des dossiers. Certains le vivent plus mal que d'autres parce qu'il y a trop de monde qui veut les voir et qui leur fait des demandes, ce qui les amène à devoir filtrer beaucoup. Les gens ont dix minutes pour "vendre" leurs projets et ils les font poireauter. Y'a pas beaucoup d'écoute, pas beaucoup d'accueil. Y'a tout un pan d'acteurs qui se retrouvent orphelins » (Entrevue 6).

Cette sollicitation croissante auprès des élus par la société civile est revenue à plus reprises dans les entretiens. L'institutionnalisation du développement jusqu'aux réformes territoriales s'était traduite par l'extension d'un réseau d'acteurs et d'institutions chargé d'orchestrer le développement. À partir du moment où ce réseau est démantelé, mais que les besoins demeurent ou s'accroissent, il y a convergence vers les institutions restantes : « les acteurs demeurent les mêmes, et ils viennent cogner à la porte » (Entrevue 23). Cette sur sollicitation a lieu, rappelons-le, dans un contexte où les réformes territoriales amputent sévèrement le financement des MRC. Celles-ci se retrouvent à devoir financer des initiatives à même leur FDT, qui sert en principe au développement, à l'aménagement et à l'administration. Pour plusieurs élus les attentes des organismes sont d'autant moins réalistes que les fonctionnaires supralocaux ont une expertise technique dans des domaines pointus comme la géomatique, la gestion des cours d'eau, l'évaluation municipale, le patrimoine bâti, la délivrance de permis de toute sorte, sans être réellement au courant du tissu communautaire de leur territoire. Le peu d'expertise sociale des fonctionnaires ne permettait pas de répondre à des besoins émergents. Face à cette demande, les

MRC ont dû adopter de nouveaux outils pour prioriser certains secteurs, se doter de critères d'évaluation objectifs, et améliorer les stratégies de concertation. Ce redéploiement à l'échelle supralocale a eu pour effet de créer certains rapprochements entre les MRC et les organismes communautaires, selon un fonctionnaire mercéen :

« On a identifié les priorités avec les élus. Des organismes qui n'ont jamais fait affaire avec la MRC ont commencé à cogner à la porte, la totale ! On les a reçus et on a mis des balises pour évaluer les demandes, parfois urgentes, sur toute sorte de sujets que je n'avais jamais traités, même si j'ai toujours été en contact avec des organismes sur mon territoire. À un moment donné on a discuté ensemble des problématiques qu'on partageait. Dans le secteur de la santé, la direction s'est recentralisée à Québec. On a perdu des travailleurs sociaux et toute cette dimension-là de prise en charge sur le terrain a été évacuée. Le gouvernement coupait dans les budgets avec la réforme Barrette et y'avait plus de ressources. Il fallait faire quelque chose alors on est allé voir le Conseil des maires, après tout c'est leur population dont on parle ! Finalement on a réussi à les convaincre de mieux se parler et de se parler plus souvent, au point où on s'est doté d'une politique de développement social qui parle de réussite éducative, de soutien aux femmes battues, etc. » (Entrevue 16).

La connaissance plus fine du territoire des élus et des fonctionnaires à l'échelle de la MRC qu'à celle de la région explique en partie selon nous cette proximité. Le fait que les représentants élus des MRC soient ancrés politiquement et rattachés administrativement à l'échelle supralocale leur permet de répondre plus adéquatement et plus rapidement aux besoins de proximité de leur population, et ce, en dépit du manque de ressources et d'expertise. Si les organismes supralocaux trouvent un écho plus favorable auprès des élus, les organismes régionaux font les frais de joutes politiques et de surenchère territoriale comme nous l'abordons maintenant.

5.2.3 La portée régionale des projets, entre calculs stratégiques et subordination politique

La disparition des obligations et des budgets régionaux a triplement affecté les organismes à vocation régionale. D'abord, ceux dont le financement était principalement assuré par la CRÉ se sont vus contraints d'effectuer un travail de représentation auprès de chacun des territoires pour maintenir leurs opérations. La recherche de commanditaires additionnels et la sollicitation plus

grande du milieu deviennent un travail constant. Ensuite, le développement d'ententes a fait l'objet de marchandage politique de la part de certains élus pour s'assurer que les retombées économiques et promotionnelles atterrissent sur leurs territoires respectifs. La complexification des rapports et l'accentuation des logiques politiques concurrentes nécessitent pour les organismes de revoir leur stratégie face aux élus en les convaincant de l'apport économique de leurs projets, comme le déplore un représentant d'organisme culturel régional :

« C'est la seule façon que ça leur parle. Moi, je vais être contente d'avoir des chiffres et des tableaux, mais dire « La culture représente tant du PIB, bla bla bla, ce n'est pas ça qui m'allume ou qui définit ma mission. Mais je n'ai pas le choix, je dois changer ma stratégie. Je ne peux pas seulement leur dire "Ah la culture c'est une question de qualité de vie". Je dois les convaincre » (Entrevue 22).

Enfin, la portée régionale de ces organismes est remise en question par la non-participation de certains territoires ou leur contribution inégale. L'incapacité de travailler sur le volet régional devient un casse-tête pour eux et peut même entraîner une remise en question de leur mandat, comme en témoigne ce même représentant d'un organisme culturel en région :

« Moi j'ai un projet que je veux faire régionalement, mais je sais que certaines MRC n'embarqueront pas. Est-ce que je ne fais pas le déploiement dans leur MRC parce qu'elles n'embarquent pas ? Mais qui va le financer si elles n'embarquent pas ? Et est-ce que je peux appeler ça un projet régional » (Entrevue 22).

La capacité politique de ces organismes est ainsi de plus en plus déterminée par leur habileté à s'insérer dans les réseaux d'acteurs à l'échelle supralocale.

Pour certains élus, la pression exercée sur eux pour qu'ils contribuent à l'échelle régionale ne vient pas de quelques intentions nobles, mais d'une stratégie de négociation de la part des organismes. La hausse de demandes de financement des organismes, aussi bien supralocaux que régionaux, est inégalement répartie. Leur point de chute est situé en grande majorité, si ce n'est en totalité, dans les centres urbains, soit Gatineau en Outaouais et Rouyn-Noranda et Val-d'Or en Abitibi-

Témiscamingue. Pour reprendre les propos d'un élu (Entrevue 5), si les budgets régionaux « tombaient sur leurs territoires, ce sont maintenant les demandes qui y pleuvent ! ». Pour certains élus l'intérêt se trouve dans la capacité de certains organismes à faire rayonner la région à l'extérieur de ses frontières, notamment par l'offre culturelle et touristique. Pour d'autres élus, cet intérêt réside dans l'appréciation rétrospective des projets visant à attirer de la main-d'œuvre ou des installations sportives, par exemple, d'autant plus que pour eux les organismes régionaux bénéficiaient surtout aux territoires mieux nantis. La contribution des territoires doit permettre d'assurer un retour sur investissement équivalent en imposant certaines conditions à leur participation financière. Cette plus grande possibilité de clientéliser les organismes régionaux s'entrevoit entre autres dans le domaine culturel, que nous détaillons maintenant.

Le Conseil de la culture de l'Abitibi-Témiscamingue et Culture Outaouais agissent tous deux à titre d'interlocuteurs privilégiés du gouvernement du Québec en matière de développement culturel. Ils font partie du réseau des conseils régionaux de la culture, dont le mandat est de :

« favoriser le développement artistique et culturel par une concertation de leurs membres qui conduit à des actions de sensibilisation, de représentation, de promotion et de développement [...] Ils assument un rôle-conseil auprès des différents partenaires dans le but d'assurer la défense des intérêts artistiques et culturels de leur région³⁸ ».

Le CCAT et Culture Outaouais sont des OBNL principalement financés par le ministère de la Culture et des Communications, mais aussi par le Conseil des arts et des lettres du Québec (CALQ) et, dans une moindre mesure, la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC). Les CRÉ représentaient un carrefour pour les organismes culturels et facilitaient les rencontres avec les élus. Elles avaient des budgets dédiés à la culture grâce aux fonds gouvernementaux, par lesquels elles signaient des ententes spécifiques avec d'autres partenaires régionaux pour créer un

³⁸Réseau des conseils régionaux de la culture : www.rcrcq.ca, consulté le 4 novembre 2019.

effet de levier. Le développement de ces ententes dans le domaine culturel s'inscrivait dans une logique institutionnelle où primait l'excellence des dossiers soumis par les artistes à des concours de bourses et de subventions à l'échelle régionale. Suite à l'abolition des CRÉ, la question du renouvellement de ces ententes fait intervenir l'échelle supralocale des MRC, et laisse apparaître des logiques de négociation concurrentielles. Ainsi, le renouvellement d'une entente en particulier entre les MRC, Culture Outaouais et le CALQ n'a pas débouché sur le même mode de financement dans l'une et l'autre des régions. En Outaouais, la volonté des élus de maintenir une entente régionale³⁹ est passée par l'obligation d'un financement égal entre territoires, indépendamment de la richesse foncière. Cela signifie que les territoires les plus dévitalisés choisissent de facto le montant des sommes investies par les autres. Dans une région fortement inégalitaire, la pression à la baisse du financement affecte la portée de l'entente comme l'explique ce représentant de la société civile :

« Gatineau c'est 75 % de la population de l'Outaouais alors que, par exemple, la MRC de Pontiac c'est 14 000 habitants. Depuis la formation de mon organisme, c'est un casse-tête pour moi. J'ai Gatineau à convaincre et symboliquement je dois aller dans les autres MRC. Quand je vais dans le Pontiac et qu'ils me disent qu'ils mettent 3000 \$, et bien à la hauteur de 3000 \$ je suis comme présente et absente en même temps. On ne va jamais faire suffisamment de projets régionaux » (Entrevue 22).

En Abitibi-Témiscamingue le mode de financement privilégié a plutôt été basé sur des contributions volontaires. L'entente comprend six partenaires que sont les cinq MRC et la ville d'Amos. Ici aussi l'entente prévoit un investissement paritaire de la part du CALQ qui n'est pas proportionnel aux montants investis individuellement par chacun des partenaires. Les sommes sont ensuite attribuées aux projets selon des critères d'excellence, ce qui signifie que les territoires

³⁹ Une entente en voie de développement entre Culture Outaouais, le CALQ et la ville de Gatineau n'a pas été bien reçue par les élus des autres territoires, qui insistaient sur une entente régionale par laquelle le CALQ investissait le même montant que celui déterminé à l'échelle de la région.

peuvent avoir ou non un retour sur leur investissement. Dans ce dernier cas, les montants investis leur sont retournés en totalité et ils ne courent donc aucun risque financier. La solidarité régionale n'est ainsi qu'apparente et est centrée autour des intérêts des territoires.

Bien que ces ententes culturelles soient régionalement différenciées, elles produisent les mêmes effets politiques, car le mode de financement est désarticulé du palier régional. Les élus locaux exercent une double pression afin que les projets émanant de leurs territoires soient financés et que les Conseils régionaux sur la culture en fassent activement la promotion dans leurs locaux. Cette directrice d'un organisme culturel en Outaouais décrit l'évolution de son travail après les réformes :

« Avant quand c'était régional, on ne se souciait pas d'où venaient les artistes. C'était des artistes de l'Outaouais. Maintenant les MRC mettent de l'argent de leurs poches et il faut appuyer des artistes dans le cadre de leur MRC. On tombe dans une logique complètement différente. Au Conseil des Arts, ce sont des jurys de pairs et c'est l'excellence qui est encouragée. Je vois déjà le Conseil des arts qui essaye de travailler pour qu'il y ait des artistes qui soient appuyés partout, mais parfois les dossiers ne sont pas de si bonne qualité. Moi je ressens une pression parce que je suis leur partenaire dans cette entente-là et je dois en faire la promotion. Y'a une pression très grande du Conseil des arts puis des MRC. On a fait des séances d'informations et de l'accompagnement. Je n'ai jamais été aussi active, mais je n'ai pas eu plus d'argent. Il faut accompagner les MRC pour qu'elles aient de meilleurs dossiers afin que leurs artistes soient appuyés. Il faut aussi faire des séances d'information pour que l'entente soit connue, ce qui représente des coûts faramineux. Je sais qu'il y a des MRC dans lesquelles il n'y a pas eu de projets. Mais à un moment donné quand les artistes ne déposent pas de projets, je ne peux pas en faire plus ! » (Entrevue 22).

La pression exercée sur les organismes est d'autant plus forte que les attentes politiques en termes de visibilité antagonisent même les élus à l'intérieur d'un territoire, selon les propos de la directrice d'un organisme régional en Abitibi-Témiscamingue :

« On a toujours fait des tournées de promotion dans chacun des territoires. On a toujours utilisé les lieux culturels parce que c'est là que ça se passe. On signe cette entente après la fermeture des CRÉ et on continue de se promener partout. On va au centre culturel de Val-d'Or, par exemple, et la MRC appelle et dit : "Pourquoi vous ne faites pas la tournée d'informations dans nos locaux ? Ce n'est pas la ville de Val-d'Or qui investit, c'est la MRC". On a les mêmes réactions ailleurs. C'est lourd » (Entrevue 12).

L'adoption d'un autre discours afin de convaincre les élus du bien-fondé des projets, comme nous l'avons mentionné plus haut, ne suffit pas toujours. Il arrive que les termes demandés par les élus entrent en contradiction avec le travail et la mission même des organismes. Pour ces derniers, les compromis politiques exigés ne sont pas à rechercher à tout prix comme le relate ce directeur d'un ministère en région :

« Moi je me suis dit que j'allais faire très peu de compromis [sur un projet précis]. C'est un projet axé sur la création et je ne peux pas embarquer des gens qui ne s'y connaissent pas. J'ai juste envie de dire : "voici le projet, embarquez-vous ou pas ?". Sinon, rendu-là, qu'elles gardent leur argent... pour aller chercher des miettes. Je vais chercher des miettes parce que je veux que les MRC embarquent. Je veux avoir un projet régional... Y'a une MRC qui m'a dit "non, mais c'est parce qu'on a déjà un fonds pour les organismes (à but non lucratif) pour la MRC". Mais comme moi je suis un organisme régional, je ne suis pas admissible ! » (Entrevue 06).

Il est question ici d'ententes qui ont réussi malgré tout à inclure tous les territoires d'une région. Or la non-participation de certains entraînerait une remise en question du mandat régional de cet organisme, comme le souligne cet intervenant de la société civile :

« Aller voir chacun des partenaires pour chaque projet risque d'avoir des répercussions sur notre organisation. Si un territoire avait décidé de ne pas embarquer, on se serait d'autant plus demandé si on a bien fait notre travail [de faire rayonner la culture à l'échelle de la région] que la perception du milieu, à savoir pourquoi un tel n'a pas embarqué, aurait été négative » (Entrevue 12).

La logique clientéliste s'étend à d'autres secteurs que le domaine culturel comme l'éducation et la recherche universitaire, le tourisme et le développement économique plus largement. Les organismes régionaux en recherche de financement doivent monnayer le produit de leurs activités, quelles qu'elles soient. La recherche de compromis politiques présente un dilemme majeur pour ceux-ci : elle est à la fois nécessaire à la réalisation de projets de portée régionale et potentiellement préjudiciable à la mission même de ces organismes. La gouvernance instituée par les réformes témoigne donc d'une subordination des acteurs sociaux aux élus locaux.

5.3 Le volontarisme des élus locaux

Le volontarisme politique peut se définir par « le refus de tout ou partie de la situation actuelle, un objectif ou un projet, la conviction qu'il est réalisable, autrement dit que l'état actuel est modifiable, et l'intention, la volonté de le réaliser » (Matalon 2013 : 6). Il est « *Any doctrine holding that some thing or some aspect of reality is the creation of a voluntary choice or act of will* » (Blackburn 2016). Le volontarisme exprimé en politique modifie la source de la légitimité des élus. Cette dernière provient moins de leur victoire électorale que de leur capacité à « livrer » ce pour quoi ils ont été élus, ce qui s'apparente à l'idéal type du leader chez Pinson (2009). Les deux autres figures de l' élu local que ce dernier identifie sont le notable et le professionnel. Alors que le premier tire sa légitimité de son prestige social et de sa capacité à mobiliser les ressources étatiques, le second la puise dans des réseaux partisans et associatifs ainsi que dans une expertise reconnue en matière de politiques publiques. Dans le cas présent, la volonté politique s'ancre dans la légitimité des élus locaux à promouvoir non seulement leurs visions du développement, mais à vouloir l'opérer eux-mêmes. À cette légitimité démocratique s'oppose parfois une légitimité technique incarnée par l'expertise de la fonction publique supralocale⁴⁰. Cette tension est l'une des conséquences du renforcement du rôle des élus locaux engendré par les réformes territoriales. L'accroissement de leur imputabilité et les nouveaux moyens juridico-administratifs à leur disposition les ont légitimement amenés à intervenir dans toutes les sphères du développement. Certains élus ont été galvanisés par cette responsabilisation au point de lier le développement de leur territoire à une compréhension personnelle des enjeux et à leur seule volonté politique.

⁴⁰ Simoulin (2010 : 6) parle d'ingénierie territoriale, qu'il définit comme « l'ensemble des techniques qui aident au montage d'un projet territorial, soit sous une forme spécifique (cartographie, diagnostics territoriaux, articles scientifiques, appui au projet, etc.) soit de façon plus générique (mise en forme, lisibilité, etc.).

5.3.1 Les élus ruraux contre les intérêts « urbains » de la CRÉ

Si les réformes ont favorisé ce volontarisme politique, la conception du développement lui donne un terrain d'application. En effet, le volontarisme dont font preuve certains élus est d'autant plus fort qu'il émerge de configurations régionales inégalitaires qui conditionnent la « capacité politique » (Pasquier 2004) de tout territoire. En Outaouais comme en Abitibi-Témiscamingue, l'empressement de vouloir prendre les rênes du développement est indissociable de l'état d'appauvrissement des territoires ruraux. Ainsi, les élus de municipalités dévitalisées ont manifesté le sentiment d'avoir été laissés pour compte alors que leur situation précaire aurait nécessité selon eux une action régionale d'abord à leur endroit. L'impression selon laquelle les CRÉ étaient au service des villes populeuses et prospères s'appuie plus largement sur une lecture critique des dynamiques territoriales par laquelle les milieux ruraux récoltent les miettes des retombées économiques du développement. Le maire d'une municipalité excentrée exprime cette idée au sujet d'un projet agroalimentaire régional n'ayant pas eu lieu dans sa municipalité alors qu'elle se situe pourtant en territoire agricole :

« Y'a des MRC qui sont riches et y'en a d'autres qui le sont moins. Prends le Pontiac, qui s'est battu à la CRÉ pour ses municipalités. Est-ce qu'il a été écouté ? Pas vraiment, justement parce qu'il n'y a pas de ville forte dans le Pontiac. Ce sont les plus forts qui gagnent dans les municipalités. C'est la même chose à la table des maires dans les MRC. Le poids de la population fait en sorte que c'est tout le temps les plus populeuses qui décident, et en fonction de leur réalité à elles. Y'a pas beaucoup de différences entre des municipalités de 1000 ou 2000 habitants, mais entre une de 800 et de 5000 habitants, c'est une autre réalité complètement [différente]. Malheureusement, les politiques sont toujours décidées par les plus grosses municipalités. Pendant ce temps-là les plus petites n'ont jamais rien [...] Je vais te donner un exemple de ces inégalités-là, du *horse and sparrow economics* [Théorie du ruissellement ou *trickle-down economics*]. Ça faisait deux ans ici qu'on avait une foire gourmande. Ça marchait et c'était un succès. Ils ont fait une foire régionale agricole à Montebello pendant 3 ans. Ç'a été un flop et ils ne faisaient pas d'argent. Y'a pas eu de foire gourmande pendant 2 ans. Alors je suis moi-même allé à la Table agroalimentaire de l'Outaouais (TAO) et leur ai dit : « on a une foire gourmande ici, 85 % de notre territoire est agricole, et je pense que c'est un bon endroit. [Une ville du territoire] a décidé qu'elle la voulait cette foire agricole, malgré le fait qu'il n'y ait aucune ferme là-bas. Et bien la Table de l'Outaouais lui a donné ! Pourtant, comme le dit son nom, elle a un mandat régional, mais elle choisit de l'envoyer à un endroit où y'a pas d'agriculture. Pourquoi ? Parce que c'est sexy et facile de travailler avec cette ville-là. Les riches y habitent. Et c'est tout le temps plus facile de travailler avec une municipalité qui a toutes les ressources à te fournir.

Travailler avec nous ç'aurait été un peu plus difficile, mais on aurait été capable de faire un aussi bon travail qu'eux. En bref, la Table agroalimentaire de l'Outaouais a décidé de tenir sa foire agricole dans une municipalité qui est tout sauf agricole. Y'aurait aussi bin dû la tenir à Gatineau, maudit ! C'est ça du *horse and sparrow economics* » (Entrevue 21).

Le volontarisme politique à l'œuvre dans les régions étudiées sous-tend ici une lecture des rapports de force au désavantage des territoires ruraux et moins prospères. La responsabilisation politique du développement dans un contexte d'inégalités territoriales explique donc, en partie du moins, que certains élus n'aient pas hésité à se « bomber le torse », pour reprendre un terme récurrent dans les entrevues. L'élus local est apparu comme la figure propre à défendre son territoire et à rattraper le retard économique sur ses voisins immédiats. À l'échelle supralocale, le maintien de certains CLD s'est réalisé en évacuant le développement social et en mettant l'accent sur le développement économique, notamment dans les MRC Pontiac, Abitibi et Vallée-de-la-Gatineau, trois territoires aux indices de développement faibles. Leur mandat a été revu de manière à refléter les impératifs de développement économique de certains territoires, comme le rappelle ce préfet :

« On tombe dans une relation où on a un fournisseur de services auquel on a donné un mandat avec quatre grandes priorités à caractère économique, point. On lui a dit : “Lâche le reste, le tourisme, la culture et le social”. Le CLD est devenu une bulle économique seulement. Il est collé avec la Chambre de commerce et la SADC, et ils ont une belle synergie » (Entrevue 23).

La critique des instances régionales par les élus participe elle aussi d'un discours axé sur le déclassement économique des territoires ruraux. Aux yeux de certains élus, les décisions des CRÉ comme celles des organismes régionaux qu'elles finançaient se faisaient au détriment du développement de leur communauté, comme l'illustre cet extrait d'un maire d'une petite municipalité dévitalisée :

« On a toujours été les parents pauvres du développement et de la CRÉ. Rouyn et de Val-d'Or décidaient de tout. Ils étaient proches du gouvernement et parlaient aux ministères. Valorisation Abitibi-Témiscamingue, c'était fait pour attirer du monde partout en région, mais ça n'a pas été ça parce que c'est plus vendeur de parler de Rouyn pis de Val-d'Or. À cause de la masse critique (de population), ils trouvent ça normal qu'ils attirent et que tout gravite autour d'eux. La CRÉ,

ils s'en servaient pour leurs intérêts. Nous autres bin notre population n'augmente pas, elle diminue ! » (Entrevue 28)

Les élus ruraux ont ainsi justifié leur volontarisme en adoptant un discours qui les pose en victime du développement et de ses institutions pré-réformes, comme la CRÉ. L'opposition rural-urbain émane surtout d'élus de municipalités aux indices de vitalité économique les plus faibles comme l'Abitibi-Ouest, le Pontiac et Vallée-de-la-Gatineau.

5.3.2 Quand le volontarisme des élus frappe un mur...

La volonté de certains de s'impliquer davantage s'est heurtée aux compétences dont ils disposent pour aborder des dossiers complexes. Si les fonctionnaires territoriaux dédiés au développement reconnaissent que les élus ont été rapidement plus au fait des dossiers qu'ils traitent, le niveau de compétence varie énormément d'un élu à l'autre selon ce fonctionnaire d'un CLD :

« On voit qu'ils [les gouvernements] veulent créer des gouvernements de proximité avec les MRC. Mais un élu d'une municipalité de 212 habitants, il n'a pas été formé ni outillé pour faire du développement régional et pour gérer tout ce que Québec voudrait qu'il gère. Les élus se retrouvent avec des mandats dont ils n'ont aucune conscience de la teneur. Ils ne veulent pas perdre leur pouvoir de faire du développement, mais ils ne savent pas plus comment en faire. La bonne volonté ne suffit pas » (Entrevue 9).

Les élus se sont trouvés à devoir traiter plusieurs dossiers complexes pour lesquels ils n'ont pas les compétences comme le souligne ce fonctionnaire : « Et on a une équipe solide sur le CA. Ils ont l'expertise que les élus n'ont pas. C'est une chose d'ailleurs qu'on remarque chez certains élus. Le lendemain de leur élection, ils deviennent des spécialistes de leur municipalité et du développement économique. On a un petit travail à faire quelquefois » (Entrevue 13). L'augmentation de leur charge de travail qu'ont entraînée les réformes fait en sorte qu'ils se sont paradoxalement peu à peu retirés des dossiers que traitent les fonctionnaires au dire du directeur d'une municipalité :

« Ils [les élus] ne comprennent pas à quel point les maires, les conseillers, etc., ne sont pas tous au même niveau. J’ai assisté, à l’occasion, à des conseils de maires à la MRC. Souvent ils mélangent les compétences locales avec les compétences territoriales. Je pense qu’on les perd un peu là. Et la loi 122, honnêtement, ils comprennent ce qu’ils veulent bien comprendre. C’est encore un peu flou. Ils disent “oui, on a un plus de pouvoirs !” Mais qu’est-ce que ça veut dire tout ça concrètement ? Et on n’est pas là. Ils retiennent des éléments, mais pas l’ensemble de tout ça. Pourtant c’est important. Il faudrait vraiment qu’il y ait des formations obligatoires pour que les élus puissent comprendre leurs compétences... » (Entrevue 17).

Le point de vue selon lequel les élus locaux doivent posséder l’expertise propre à leur métier de représentant/gestionnaire — ou de « métagestionnaire » (Divay 2019) — s’inscrit dans la complexification des responsabilités et des enjeux de la vie politique municipale. La formation professionnelle est intimement liée ici à la notion de légitimité. L’ élu local peut de plus en plus difficilement compter sur son seul statut de représentant élu pour pouvoir relever les défis d’aujourd’hui et convaincre la population qu’il possède les compétences nécessaires pour exercer ses fonctions (Grenier et Mévellec 2016). L’offre grandissante et variée en matière de formation, au Canada comme ailleurs, participe à la professionnalisation du métier d’ élu local.

5.3.3 *Des élus qui contournent les règles*

Le volontarisme politique s’est aussi traduit par le contournement de certaines autorités régionales. En opérant à l’échelle des régions administratives, les directions régionales des ministères privilégiaient des relations avec les CRÉ, ce qui permettaient de rencontrer tous les leaders politiques, y compris les élus. La suppression des CRÉ et de l’échelon politique régional a signifié des rapports plus directs du gouvernement du Québec avec les MRC, affaiblissant du même coup le rôle de l’échelon administratif régional et le mandat des directions régionales, notamment celles du ministère des Affaires municipales et de l’Habitation. Ce dernier a vocation à maintenir une cohérence intersectorielle de l’action gouvernementale et joue le rôle de coordonnateur régional, notamment en présidant la Conférence régionale administrative (CAR), sur laquelle siègent les

directions régionales des autres ministères⁴¹. Celles-ci, comme celle du MAMH, sont des entités administratives déconcentrées dont les décisions doivent refléter en tout point les orientations gouvernementales. Le MAMH offre une assistance technique aux élus et aux fonctionnaires territoriaux entre autres sur la gestion des lois municipales et urbanistiques.

Un exemple en particulier illustre comment le volontarisme politique des élus parvient à court-circuiter les processus d’approbation des autorités régionales. L’une des MRC avait tenté à plusieurs reprises, avant les réformes, de faire adopter le principe « une résidence par lot » dans son schéma d’aménagement. Le principe, qui permet de faire construire sa résidence là où le propriétaire d’un lot le souhaite, va à l’encontre des orientations gouvernementales qui visent à limiter les coûts de connexion aux services offerts (électricité, téléphonie, système d’aqueduc, etc.). La MRC s’était toujours vue refuser son projet par les directions régionales des MAMH et MAPAQ jusqu’à ce que les réformes soient mises en place, comme l’illustre son directeur :

« Quand on a rencontré le sous-ministre pour notre schéma d’aménagement et le principe d’une résidence par lot qu’on voulait y inclure, c’était un non catégorique. Puis on a rencontré Martin Coîteux, le ministre lui-même. Et j’ai été extrêmement surpris de cet homme-là. Il nous est revenu pour s’assurer de ce qu’on voulait. Le lendemain j’ai reçu un appel du même sous-ministre qui nous l’avait refusé pour me dire : “félicitations, votre schéma va être accepté”. On l’aurait demandé à l’échelle de la région via la CRÉ, je ne suis pas sûr du tout que les autres territoires auraient embarqué avec nous. Ils nous auraient dit : “bah ça vous donne quoi” ? Le gouvernement aurait vu que c’est une vision minoritaire à l’échelle de la région, que ce n’est pas grave donc on laisse faire. En faisant affaire avec nous directement, l’exemple que je viens de te parler montre que le gouvernement nous a écoutés. Et ça, ça a créé des remous avec les directions régionales du MAMH et du MAPAQ. Ça affecte leur crédibilité ! Ils sont venus toute une délégation pour nous expliquer leur refus après qu’on leur ait exposé notre projet. Ils ont rien de nous. Le ministre pouvait à l’époque parler au président de la CRÉ pour faire passer les messages. Maintenant c’est avec nous que ça passe. Le lien est meilleur dans ce sens-là, et l’accès est plus facile et direct » (Entrevue 5).

⁴¹ « Chaque CAR a le mandat de favoriser la concertation entre les ministères et les organismes ou entreprises du gouvernement et la cohérence de leurs actions à l’échelle de la région, particulièrement en matière d’occupation et de vitalité des territoires [...] La CAR se compose d’une personne responsable de la région de chaque ministère assujéti à la LAOVT. Elle est présidée par le directeur régional du ministère des Affaires municipales et de l’Habitation » : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/developpement-territorial/concertation/#c15130>, site consulté le 17 janvier 2022.

Bien que cela semble plutôt l'exception que la règle, l'accès bilatéral et direct des MRC avec les ministres renforce le volontarisme de quelques élus, qui y voient la confirmation de leur pouvoir politique. La contestation de ces autorités déconcentrées à la fois par l'exécutif et les élus locaux constitue une perte d'influence des directions régionales des ministères. Elles représentent toujours une source d'expertise intéressante et des lieux de concertation utiles aux yeux des élus, mais leur pouvoir décisionnel ne s'en trouve pas moins contournable aux yeux d'un directeur de MRC :

« Pour plusieurs dossiers y'a fallu monter au ministre. Qui nous a bloqués ? Le MAPAQ régional, le MAMOT régional, le MELCC régional... Dans tout ce qu'on a obtenu, il a fallu passer par-dessus le régional. Ce sont des interventions directes aux ministres. Aujourd'hui tout est rendu du "lobbying". L'influence directe des ministres auprès des directeurs régionaux se fait sentir. Ça ne remonte pas beaucoup du bas vers le haut » (Entrevue 8).

La validation des projets par les directions régionales n'est donc plus perçue aussi légitime et indispensable à la réalisation de la volonté des élus. Or le travail de ces directions régionales vise normalement la légitimation des orientations gouvernementales. Bien que peu de littérature existe sur le sujet au Québec, Goupil et Gagnon (2022) ont souligné le rôle d'intermédiaire de cette bureaucratie de guichet (*street-level bureaucracy*) (Lipsky 1980), entre l'administration centrale et le terrain :

« Même si les problèmes d'ordre national sont directement acheminés par les organisations municipales auprès des autorités ministérielles, au quotidien, ce sont les directions régionales qui constituent la porte d'entrée de l'information dont l'organisation a besoin en ce qui concerne la situation sur le terrain » (2022 : 674).

Le contact direct et l'accompagnement de clientèles variées, incluant des élus, leur confèrent une influence non négligeable, particulièrement dans un contexte d'hybridité institutionnel où les directions régionales obéissent à la fois à une logique technocratique et de proximité (Ten Dam et Waardenburg 2020). Goupil et Gagnon (2022) notent, depuis le démantèlement des CRÉ, une plus grande logique de proximité par laquelle les directions régionales disposent d'une autonomie

renouvelée face à l'administration centrale. Selon nous, cela s'explique surtout par l'affaiblissement de leur légitimité et du morcellement de leur échelle de travail. Les directions régionales des ministères doivent, comme les autres organismes régionaux, œuvrer à l'échelle supralocale où les élus se trouvent dorénavant. La cohérence et la portée de leur mandat s'en trouvent d'autant plus difficile à maintenir que leur ancrage régional n'est plus assuré, plusieurs directions régionales ayant été fusionnées sous le règne libéral.

5.3.4 Des régions face à la perte d'expertise

Le volontarisme des élus a un effet centralisateur sur le processus décisionnel. Au-delà de la variabilité des compétences et des conceptions subjectives du développement, l'exclusion des acteurs sociaux engendre une perte d'expertise régionale. Le démantèlement des CRÉ n'a pas été suivi d'un exercice de transfert des connaissances dans les nombreux domaines auxquels elles ont participé. Les plans stratégiques élaborés par les CRÉ en Abitibi-Témiscamingue et en Outaouais ont bien servi de base aux discussions entre préfets au sujet du FARR par la suite. L'exercice avait alors permis d'identifier les priorités régionales avec une multitude d'acteurs. Mais cela s'explique raisonnablement par la déstabilisation causée par les réformes et la nécessité de s'appuyer sur un document commun pour atténuer les conflits révélés entre territoires. Plus largement, les organismes de la société civile et leur structuration en réseau permettaient de tempérer certains points de vue des élus par les connaissances qu'ils avaient accumulées au fil du temps et leur habileté à convaincre. Le fonctionnaire d'un ministère économique en région évoque cet enjeu de la connaissance en critiquant sévèrement les motivations de certains élus locaux :

« Sincèrement, y'a beaucoup d'élus qui ne comprennent pas grand-chose au développement économique. Ils n'ont pas tous une vision régionale — certains sont élus pour le plaisir d'être élus ou par défaut parce qu'il n'y a pas d'opposition — et ne comprennent pas non plus les enjeux territoriaux. Certains vont s'opposer pour le plaisir de s'opposer. C'est plus difficile. Et les personnalités ne sont pas toujours conciliantes. À la CRÉ tu pouvais avoir sur tel comité tous les

représentants politiques, civils et des autres ministères. Si y'avait deux ou trois personnes qui ne comprenaient pas, les autres pouvaient leur expliquer ou nuancer, et forger un consensus. Maintenant quand un élu s'oppose, y'a plus vraiment personne pour le faire changer d'idée ou au moins donner son point de vue » (Entrevue 7).

Les moyens⁴² dont disposaient les CRÉ et la diversité d'acteurs qui y siégeaient favorisaient un processus d'analyse plus rigoureux des dossiers. Leur acheminement vers les MRC s'est réalisé de manière contractuelle seulement, par le transfert d'actifs, dans un contexte où celles-ci venaient à peine de voir leurs fonctions débordées la gestion administrative. La conclusion des ententes spécifiques entre les CRÉ et leurs partenaires n'a pas signifié, comme nous l'avons souligné plus haut, la résolution des problèmes ni encore moins la fin de la sollicitation des organismes. Les élus s'appuyaient en bonne partie sur les connaissances développées par ceux-ci pour prendre leurs décisions. Or la capacité des élus de vérifier l'état de la situation sur divers enjeux s'en est trouvée rapidement affectée par l'exclusion des acteurs sociaux. C'est notamment l'avis de ce préfet :

« J'ai eu des fiches analytiques des projets, mais le savoir et l'historique... Quand t'as passé 12 ans à travailler avec des enveloppes, à appuyer des gens que t'as connus et croisés... Là c'est disparu, le comité a fermé toutes les ententes. Mais les acteurs sont les mêmes, et ils reviennent cogner à la porte. Ils te parlent du passé, mais comment je fais pour savoir si ce dont ils me parlent est encore la réalité ? Quelles étaient les inquiétudes quand y'a eu tel investissement dans tel secteur dans le passé ? Y'a pu rien là. Y'a des documents, mais est-ce que je vais vraiment relire tout ça ? Dans le temps de la CRÉ si je voulais améliorer mon PDZA [Plan de développement de la zone agricole] j'avais un énorme support de sa filière agroforestière. Aujourd'hui si je veux être proactif dans le même domaine, j'ai un bon support de consultants payé à mes frais... » (Entrevue 23).

Pour ces élus la perte d'expertise occasionnée par l'exclusion des acteurs sociaux a creusé les inégalités territoriales. Bien qu'elles soient inégales entre elles en termes démographiques et socioéconomiques, les régions sous la gouverne de la CRÉ reflétaient une diversité de configurations municipales et politiques. Cette diversité permettait efficacement selon ces

⁴² Rappelons ici que les deux CRÉ à l'étude avaient à leur dernière année d'opération un budget combiné totalisant 16,5 millions et près de 50 employés.

défenseurs d'offrir des réponses larges et communes à des problématiques qui débordaient la compétence et la juridiction de chacun d'entre eux pris individuellement. Si l'État québécois a renouvelé de manière plus directe ses liens avec les élus locaux, c'est qu'il souhaite qu'ils assument davantage de responsabilités, y compris dans des domaines non traditionnellement municipaux. Or la capacité des élus à les assumer varie considérablement et reflète plus que jamais le poids démographique, les ressources et le poids politique dont dispose chacun des territoires, un constat qui a déjà été formulé ailleurs (Mévellec, Chiasson et Fournis 2017). En se débarrassant d'un interlocuteur régional privilégié que représentaient les CRÉ, les élus locaux des villes et territoires urbains se retrouvent à incarner ce rôle comme l'avoue ce maire et préfet :

« Je [élu local] me suis retrouvé dans une position où je dois être le leader régional, que je le veuille ou non, et quand on lui demande son avis sur un enjeu régional il n'a pas l'expertise. Moi je ne sais pas ce qui est le mieux pour les aînés, par exemple. Et quand je dis ça à la ministre responsable de la région, elle me dit : "les gens dans les clubs de l'âge d'or et les associations d'aînés le savent". Ce n'est pas vrai ! Ils savent ce qu'ils vivent sur le terrain, mais la solution régionale, plus personne en a l'expertise. Moi je ne l'ai pas... mais les villes se retrouvent avec des responsabilités supplémentaires. Ça renforce le fait que quand y'a un problème les gens se tournent vers le plus gros joueur. Et je le répète, pour beaucoup de dossiers on n'a juste pas l'expertise à l'interne. Pas pantoute. En itinérance j'ai des policiers qui donnent des contraventions ! On n'a pas un département spécialisé là-dedans » (Entrevue 3).

La capacité variable des villes et MRC à assumer un rôle de leadership signifie que la reconstitution et le partage de l'expertise sont conditionnels aux ressources humaines et financières dont dispose chacun des territoires. La déstructuration des réseaux institutionnels du développement favorise le volontarisme politique de certains élus des territoires dévitalisés et facilite l'imposition de leurs solutions, faute de contre-expertise. Ces réseaux semblaient pourtant profiter à ces derniers en ce que l'expertise y était institutionnellement partagée et abordable. Leur absence lève donc le voile sur les rapports inégalitaires entre territoires. Selon ce fonctionnaire d'un CLD :

« Ça a créé des guerres de clochers. Et ça accentue les disparités entre territoires riches et pauvres. Une municipalité qui était déjà fragile, elle va être encore plus pauvre parce que les territoires plus riches ne seront plus là pour aider. Les MRC Rouyn-Noranda et Vallée-de-l'Or n'allaient

jamais chercher les subventions pour elles-mêmes. C'était les autres qui en profitaient le plus de ces accès-là [réseaux]. Quand t'es une capitale régionale, aller au provincial et au fédéral c'est toujours plus difficile parce qu'ils ont peur que ce soit "inéquitable". Mais aujourd'hui, on va aller en chercher plus. Les plus riches vont s'enrichir et les plus pauvres vont s'appauvrir » (Entrevue 27).

De manière inattendue, les réformes territoriales ont encouragé une forme de volontarisme chez les élus de territoires dévitalisés. Le renforcement du rôle de l'élu local s'est traduit par une redynamisation des conditions politiques du développement. Les élus de ces territoires dévitalisés revendiquent dorénavant davantage d'autonomie entre eux. Combinées à la liquidation des réseaux institutionnels qui détenaient une longue expertise, ces réformes ont mis au jour les rapports inégalitaires entre territoires ainsi que la personnalisation du pouvoir politique.

5.4 Redécoupage des espaces d'action politique

L'effet désinstitutionnalisant des réformes territoriales sur la dynamique régionale ne s'est pas restreint à la concertation ni à la place des membres de la société civile. Il s'est également fait sentir sur l'espace politique lui-même et la capacité — ou plutôt l'incapacité — des acteurs d'une même région administrative à collaborer « naturellement » entre eux en raison de logiques institutionnelles et identitaires complexes. Si cette capacité politique s'appuie nécessairement sur le volontarisme des acteurs, elle bénéficie de la persistance d'échelle et logique administratives. Cependant, la capacité de collaborer entre acteurs d'une même région est lourdement affectée lorsque cette dernière se désarticule de l'action politique et cherche de nouvelles formes institutionnelles dans lesquelles se déployer.

5.4.1 Les Directions régionales des ministères, un allié des CRÉ à la même échelle

Quelle que soit la forme qu'elle ait prise au fil des années (CRD ou CRÉ), la région politique a toujours épousé les contours de la région administrative, à l'origine même de l'échelon régional.

Le découpage hérité de la Révolution tranquille a établi des directions régionales pour la plupart des ministères. Elles assurent ainsi une présence de l'État québécois sur l'ensemble du territoire provincial. Historiquement la fonction publique a été un facteur d'institutionnalisation de la région, même lorsque sa logique technocratique était fortement critiquée (Lajoie 1970 ; Klein 1995). Sur le plan symbolique, elle est un vecteur puissant d'identification régionale alors que sur le plan pratique son travail consiste précisément à moduler les cadres réglementaires provinciaux au profit des acteurs régionaux. Un acteur du milieu culturel témoigne, à regret, de la force institutionnelle de la fonction publique régionale :

C'est que les municipalités, ça leur fait peur de travailler avec une autre région administrative. Ils craignent de voir comment ça va être perçu par le gouvernement et par les autres MRC de notre territoire. Et puis les ministères ne sont pas du tout habitués à ça. Ils ne savent pas qu'ils ont des homologues en Outaouais ! Moi j'ai réussi à organiser une rencontre entre le MEIE [ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie] de l'Abitibi-Témiscamingue et de l'Outaouais, et c'est tout juste s'ils se demandaient si l'autre ne venait pas d'une autre planète » (Entrevue 22).

L'institutionnalisation de la déconcentration des services publics au Québec rend la collaboration interrégionale *impraticable*, au sens premier du terme. Les Conférences administratives régionales (CAR) où se réunit l'ensemble des directions régionales des ministères et qui sont présidées par celle du MAMH traduisent cette forme de régionalisation de l'action bureaucratique.

Les CRÉ bénéficiaient de la logique administrative de la fonction publique régionale. Elles constituaient un interlocuteur privilégié du fait de leur poids politique important et de la concordance d'échelle. Réciproquement elles pouvaient compter sur la fonction publique régionale pour faire valoir leurs intérêts, notamment en débloquent des sommes additionnelles qui servaient les deux parties. Un maire raconte ainsi son expérience :

« Ce que les CRÉ faisaient c'était beaucoup d'ententes spécifiques avec les ministères pour qu'eux-mêmes puissent poser des actions en région. La CRÉ dans la dernière année avait un financement de 2,2 millions du gouvernement. Mais son budget total était de 9 millions. Elle

allait chercher l'argent dans des ententes spécifiques : elle prenait par exemple 20 000 \$ du financement et allait en chercher 20 000 \$ de plus à Emploi Québec, 40 000 \$ au ministère de l'Économie ou de l'Immigration. Elle se servait de son financement comme effet de levier pour aller chercher d'autres argents. Ça permettait aux fonctionnaires provinciaux en région de poser des actions précises pour la région, décidées par des gens de la région » (Entrevue 4).

Les directions régionales jouaient un rôle d'appui important et se faisaient souvent les porte-parole sectoriels des positions défendues par les CRÉ. En plus d'offrir un portrait d'ensemble de la réalité régionale, les CRÉ représentaient selon ce même maire un contre-pouvoir aux gouvernements lorsque ces derniers pouvaient avoir des visées centralisatrices:

« Il [le gouvernement] a profité des réformes pour centraliser, et il faut être toujours vigilant. Si l'on avait une instance régionale, il ne serait pas capable de tout nous passer (en santé, en éducation). Ici, par exemple, les services hospitaliers sont divisés par territoire. La CRÉ servait entre autres à assurer que ça reste comme ça. Le fait qu'elle pouvait tout voir nous aidait beaucoup » (Entrevue 4).

Parallèlement aux réformes territoriales, les directions régionales n'ont pas été épargnées par l'effort budgétaire et les restructurations qui ont concouru à l'affaiblissement du pouvoir régional. Les exemples de centralisation sont nombreux avec pour conséquence une plus grande distance entre acteurs et territoires, comme le raconte ce préfet:

« Si tu tombes sur un bureau de fonctionnaire à Québec en ayant l'illusion que t'es important, t'es dans les faits le numéro 49 dans sa pile de dossiers. À la direction régionale du ministère de la Culture en Abitibi-Témiscamingue, avant qu'elle ne fusionne avec celle de l'Outaouais et du Nord-du-Québec, l'ancienne directrice avait à coeur le développement des cinq pôles. C'était son dada, et elle avait à coeur ses cinq clients MRC » (Entrevue 10).

Les régions politiques et administratives sont fortement liées et s'affaiblissent donc mutuellement lorsque l'une ou l'autre voit son rôle diminuer.

5.4.2 Des régions sans frontières. La désarticulation des échelles administrative et politique

L'affaiblissement politique de la région combiné au renforcement de l'autorité et de la légitimité des élus locaux a permis aux MRC de redéfinir les contours de leur espace d'action, qui ne se

limite plus aux frontières administratives, mais peut comprendre des territoires situés dans des régions limitrophes. Auparavant, si rien n'empêchait légalement une MRC de conclure des ententes avec d'autres MRC hors région administrative, la structure politique et de financement de la CRÉ ne le favorisait pas et provoquait pratiquement des effets de frontière. D'abord, l'accès aux fonds régionaux qui transitaient par la CRÉ était soumis à un vote des élus d'une seule et même région. Les jeux d'opposition et d'alliances mettaient en scène ses représentants et participaient à la construction politique de la région. Ensuite, la répartition des sommes octroyées par le gouvernement du Québec se faisait bien souvent sur la base de critères édictés par la CRÉ. Les bénéfices économiques potentiels étaient donc conditionnels à la participation régionale définie par ses contours administratifs. L'abolition du palier politique régional a signifié une redéfinition de l'espace régional pour certains territoires, comme en témoigne ce préfet :

« Avant les réformes, la région était assez structurée donc on sentait la limite administrative. Quand le gouvernement a aboli les structures (CRÉ) on ne savait plus ce qu'était une région pour eux ! Au lendemain on faisait des blagues entre collègues : « Au Témiscamingue on a le choix. On peut rester avec l'Abitibi, mais demain matin on pourrait aller avec le Pontiac ou avec l'Ontario ! J'ai dit à mon préfet : « En réalité on n'est plus obligé de travailler uniquement avec les MRC de l'Abitibi. Demain on peut conclure une entente avec une MRC du Saguenay ou de la Gaspésie ». On sent beaucoup moins la limite administrative maintenant » (Entrevue 19).

Le flou entourant l'espace régional se caractérise aussi par une absence de définition des espaces administratifs et politiques en termes gouvernementaux, comme le rapporte un autre préfet :

« Le gouvernement s'est rendu compte trop tard que ses organisations (administratives) n'ont pas de définition. On est dans de la sémantique, mais le gouvernement ne sait pas ce qu'est un territoire et ce qu'est une région. Y'a plus de région. Parfois il veut qu'il y en ait et parfois pas. Y'a des ministères qui veulent travailler avec des MRC et d'autres avec la région alors qu'elle n'existe plus. Là on est dans un flou sémantique. J'avais demandé au ministre Coiteux de nous définir ce qu'est un territoire, la gestion locale, territoriale et régionale... Ce serait plus clair et plus efficace » (Entrevue 1).

La désarticulation des échelles administratives et politiques a légitimé davantage le développement d'initiatives extrarégionales. Sur le plan théorique, ce déplacement spatial de la capacité d'action

des élus s'apparente à un processus de changement d'échelle de l'action publique (Chiasson, Mévellec, Bouthiller et Boucher 2020). Or ce changement d'échelle ou *rescaling* (Brenner 2004) implique à la base que les territoires sont des formes institutionnelles qui induisent des représentations politiques et des types d'action publique. Changer d'échelle revient donc à bouger sur ces derniers, comme nous allons le montrer. Le changement d'échelle s'inscrit aussi dans le cadre d'un nouveau régionalisme (Amin 1999). Ce dernier postule la construction d'institutions plus ou moins formelles par la collaboration d'une variété d'acteurs dans le contexte d'un retrait de l'État en matière de développement (Markey et coll. 2015). Cette construction s'oriente dans deux directions opposées, soit une réduction d'échelle (*downscaling*) du global au régional et une augmentation d'échelle (*upscaling*) du local au régional. Alors que la première est le résultat de forces économiques qui favorisent l'échelle régionale et les phénomènes de métropolisation (Skyles and Alexander 2021), la seconde encourage le dépassement des intérêts locaux et le renforcement de la capacité d'action des acteurs, notamment en matière de gouvernance (Jonas et Ward 2007). Dans le cas qui nous occupe, ce sont les frontières régionales de cette capacité d'action qui semblent se remodeler. Bien que peu de recherches aient été réalisées, il a été documenté que la frontière puisse influencer de manière importante le développement territorial, qu'elle soit nationale (Durand 1995) ou provinciale (Chiasson, Mévellec, Audet 2015). La proximité frontalière peut à la fois consolider des modèles économiques localisés ou au contraire faciliter la circulation et l'adoption de nouvelles pratiques de gouvernance, par exemple (Mévellec, Chiasson, Gauthier 2018). Or lorsque ces frontières régionales disparaissent, le développement lui-même peut être réorienté. Si les enjeux autour de la frontière ont surtout été observés entre des juridictions distinctes, nous montrons qu'ils sont aussi présents à l'échelle infranationale, mais sous une autre forme. Il s'agit moins de comprendre la circulation des pratiques en matière de gouvernance que

de saisir la manière dont des territoires fonctionnels ou administratifs débouchent sur des territoires institutionnels, modifiant leurs frontières.

5.4.3 La volonté extrarégionale des MRC. L'exemple de « Cap sur l'Ouest »

L'une des initiatives extrarégionales dont nous avons pris connaissance est un partenariat conclu entre deux territoires de l'Outaouais et un territoire de l'Abitibi-Témiscamingue, appelé « Cap sur l'Ouest ». L'objectif de ce partenariat est double : documenter l'étude à l'appui le potentiel économique dans ce secteur de la province et développer une stratégie commune pour attirer des investissements publics et privés. Ces trois territoires ont la particularité d'être limitrophes, d'avoir une structure économique semblable et un taux de dévitalisation important. Ils ont également un préfet élu au suffrage universel depuis 2017. Bien que les pourparlers entre ces territoires aient débuté un peu avant la mise en œuvre des réformes, celles-ci ont facilité la démarche. D'ailleurs, en rapportant les propos de l'instigateur du partenariat, l'un des interviewés mentionne à cet effet que : « Lorsqu'il a appelé à mon bureau en me disant : "le gouvernement, dans ses réformes, va favoriser des échanges entre différentes MRC de différentes régions administratives", il était content. C'était une bonne nouvelle » (Entrevue 1). L'échelle régionale demeure pertinente, mais se redéfinit autour d'intérêts économiques communs que peuvent favoriser la proximité géographique et la socioéconomie des territoires. C'est ce que montre cet extrait d'un préfet:

« J'en étais arrivé à une analyse assez simple. Quand je rencontrais mes voisins, le Pontiac en particulier, je réalisais qu'ils avaient les mêmes enjeux. Cependant je n'ai pas les mêmes réalités que Rouyn-Noranda et Val-d'Or. Alors naturellement je m'étais dit qu'on devait travailler avec nos voisins du Pontiac et Vallée-de-la-Gatineau » (Entrevue 1).

Le redéploiement de l'aide de l'État traduit la volonté politique de certains préfets, comme en témoigne ce directeur d'une MRC :

« Considérant la barrière de la région administrative, je ne sais pas si le projet aurait été possible. Les préfets auraient toujours eu le loisir de travailler ensemble, mais la notion de projet régional depuis les réformes n'est pas attachée à l'Outaouais. On a un projet similaire avec la MRC d'Antoine-Labelle dans une autre région administrative, les Laurentides, qui est éligible au financement parce qu'il y a plus qu'une MRC, qui est le seul critère du FARR. On travaille en étroite collaboration avec eux parce qu'on est des MRC vraiment semblables. On ne l'aurait pas fait nous-mêmes avant parce qu'il y aurait eu un porteur de ce type de dossier à l'échelle régionale » (Entrevue 26).

La capacité de s'émanciper des découpages administratifs régionaux traditionnels autour d'enjeux économiques se traduit par des alliances intermercéennes qui présentent des avantages politiques. Pour un préfet, ces avantages sont clairs : « En travaillant dans des MRC de deux régions administratives, ça nous permet d'avoir deux ministres régionaux qui vont peser politiquement pour nous. Des députés fédéraux différents aussi. Tout ça nous donne plus de chances que d'être dans une seule région administrative » (Entrevue 1).

Ce témoignage, qui provient d'un préfet élu, montre les avantages d'une double représentation politique que confère l'atténuation des frontières régionales. Cette représentation politique peut également se renforcer selon le mode de sélection des préfets. En effet, dans le cas de « Cap sur l'Ouest » il n'est pas anodin, aux dires mêmes des élus, que cette alliance se soit développée entre trois préfets élus au suffrage universel. Parce que le préfet œuvre à temps plein pour l'ensemble de la MRC, plutôt que de cumuler des mandats local et supralocal, celui lui permet une meilleure connaissance des dossiers. Ainsi, même s'il n'a pas de pouvoir supplémentaire sur le conseil des maires, son leadership et sa perspective territoriale lui permettent de dépasser la simple prestation de services d'une municipalité et donc d'envisager plus facilement des alliances entre territoires, à l'intérieur comme à l'extérieur d'une région administrative. Qui plus est, son élection au suffrage universel lui confère une légitimité auprès des élus provinciaux et fédéraux qui facilite les alliances

extrarégionales. Des directeurs de MRC ont confirmé cette relation privilégiée qui existe entre préfets élus et députés :

« Le fait d’avoir un préfet élu, ça a changé la vision du député. On les sent plus près... Parce que lui [préfet] aussi a été élu par l’ensemble de la population, on dirait qu’il y a un certain respect et que le député est plus redevable envers un préfet élu que quelqu’un nommé par ses pairs. J’ai vu une différence » (Entrevue 19).

Cette proximité a également été confirmée ailleurs (De Montigny, Chiasson, Mévellec 2022) et témoigne ici de la capacité de certains élus locaux à dépasser des frontières purement administratives.

5.4.4 Des frontières institutionnelles et identitaires mouvantes

La territorialisation du développement, la centralisation bureaucratique et la disparition du palier politique régional soulèvent des problèmes de correspondance d’échelle et de cohérence administrative. La fonction publique provinciale en région s’est trouvée triplement tiraillée entre son obligation d’œuvrer à l’échelle supralocale, la desserte de plus d’une seule région administrative, et la collaboration nouvelle entre homologues de régions administratives distinctes comme nous allons le montrer. Ce tiraillement passe d’abord par une perte d’influence et de pouvoir des ministères en région comme l’affirme ce maire :

« Les réformes ont permis au gouvernement de centraliser en parallèle beaucoup de choses parce qu’il n’y avait plus de porteur ou de coordonnateur en région. Les fonctionnaires en région ont perdu beaucoup de pouvoir, et on a perdu en cohésion. Aujourd’hui ces ministères-là n’ont même plus accès aux argents qu’ils avaient sous la CRÉ donc quand ils veulent poser des actions précises pour la région, ils doivent référer à Québec et c’est long. Les ministères en région se sentent un peu brimés. Ça a permis au gouvernement de centraliser beaucoup d’action » (Entrevue 4).

La désarticulation de l’échelle régionale telle que définie avant les réformes est venue accentuer des problèmes de coordination et de cohérence administrative. En Outaouais, les directions

régionales s'entretiennent davantage avec chacune des MRC alors qu'en Abitibi-Témiscamingue elles privilégient des liens avec toutes les MRC en même temps, ce qui donne l'impression à certains territoires que le développement économique n'est pas « personnalisé ». Les restructurations ministérielles en région ne comprennent pas que la santé et l'éducation, mais s'étendent à la famille, à l'immigration, à la culture, au transport, etc. Les ministères régionaux et les CRÉ concluaient un nombre important d'ententes spécifiques et se renforçaient mutuellement. La disparition des CRÉ combinée à la concentration de certains ministères, dont la recherche universitaire a fait peu de cas, a eu pour effet d'affaiblir doublement les contre-pouvoirs en région. Les logiques institutionnelles ne reflètent cependant pas toujours le périmètre des régions administratives. En Outaouais, les liens de plus en plus étroits qu'entretient la ville de Gatineau avec Ottawa sont vus d'un mauvais œil par des acteurs des autres territoires. Bien que la région de la Capitale-Nationale du Canada n'ait pas d'assises institutionnelles fortes, les deux villes forment une communauté d'intérêts économiques et touristiques. Le rapprochement opéré pendant quelques années s'inscrit dans une volonté d'arrimer les différents systèmes, par exemple de transport en commun, entre les deux villes. Ce rapprochement s'opère dans le contexte des réformes territoriales comme le souligne cet élu local :

« On veut que Gatineau rayonne, et pour ça on doit parler à Ottawa parce qu'on a du rattrapage à faire... On a des voisins avec qui on doit travailler tous les jours. Même le maire d'Ottawa parle d'une région économique. Au moment où les instances régionales sont abolies, nous on se rapproche. Mais y'a un danger pour la région. Y'a une limite. On a une responsabilité envers les autres territoires. Les gens en Ontario sont nos alliés et les gens de l'Outaouais sont nos frères » (Entrevue 3).

Dans un contexte d'abolition des régions politiques, le sentiment d'inégalité entre territoires ne fait que se creuser davantage lorsque l'un d'entre eux semble se détourner des autres. Les élus de Gatineau se sont ainsi trouvés dans une position d'écartèlement. D'un côté, ils souhaitent renforcer

les liens avec Ottawa tout en entretenant ceux avec les autres territoires de l'Outaouais, de l'autre.

Il n'est pas anodin que les élus de Gatineau aient proposé de recréer une instance régionale aux frais de la ville uniquement, comme le souligne celui-ci :

« Croyez-le ou non, mais j'ai proposé aux autres préfets de payer entièrement pour une CRÉ 2.0. et ils ont refusé. J'aurais embauché quelqu'un, payé par la ville, qui coordonne, etc. "Ça ne vous coûte rien pour un ou deux ans. Après, quand vous verrez que c'est dans votre intérêt que la région se parle, là je vous donnerai une facture". Y'ont dit non. C'était de vieux préfets tannés et blessés par les changements de Québec et disaient qu'ils ne mettraient pas une maudite cenne là-dedans. Ils aimaient mieux avoir leur petit pouvoir que d'essayer d'étendre ça. Encore une fois c'est une contradiction profonde parce que même l'ancienne présidente de la CRÉ disait ça ! "C'était payant ou non, la CRÉ ? Vous juriez juste par la CRÉ, je vous propose quelque chose qui sauve les meubles et vous dites non" » (Entrevue 3).

Si pour certains élus l'effet désinstitutionnalisant des réformes a permis de recréer de manière adaptée et opportune un espace régional autour d'intérêts particuliers, pour d'autres il a affaibli politiquement la région à l'échelle provinciale. En effet, pour ces derniers, c'était l'unité régionale qui permettait de peser plus lourdement sur les décisions politiques. C'est la réflexion de ce préfet :

« Quand on est bien conscient qu'on est à peine 2 % de la population du Québec [en Abitibi-Témiscamingue], on n'a pas intérêt à se présenter à cinq, séparés, à l'Assemblée nationale, au ministère ou auprès d'un représentant du gouvernement. J'ai compris ça depuis longtemps. Mais ce n'est pas compris par tout le monde. Y'a un phénomène de chambre à part. C'est leur choix, ils peuvent l'assumer comme ils le veulent [...] Oui les vertus de la localité, du territoire, de la région, mais en même temps il faut prendre conscience d'une réalité qui est incontournable. Si avec la masse de population que tu représentes tu n'as pas un noyau suffisamment important, t'es une quantité négligeable » (Entrevue 10).

Le redécoupage de l'espace régional a par conséquent contribué à faire ressortir le sentiment d'appartenance supralocale au détriment du sentiment d'appartenance régionale. Le renforcement politico-administratif des MRC et l'éclatement au grand jour des différends territoriaux ont conduit à un phénomène de repli sur soi de territoires dévitalisés, dont les intérêts politiques revendicateurs et antagonistes ont contribué à délimiter l'identité à l'échelle supralocale. Bien qu'il soit difficile de qualifier et de quantifier un affaiblissement identitaire à l'échelle régionale, il est permis de penser qu'il ait été plus important dans les régions où le sentiment d'appartenance était déjà plus

faible. En Outaouais, en plus des disparités territoriales importantes, la proximité avec l'Ontario et la capitale fédérale, les divisions linguistiques des territoires et des municipalités, la concentration de la population dans l'agglomération gatinoise ainsi qu'une forte proportion d'habitants nés à l'extérieur de la région expliquent sans doute que la volonté de maintenir le lien régional ait été moins forte. Le sentiment d'appartenance est davantage « local » : « l'Outaouais est loin de Québec et on sent que notre réalité n'est pas bien connue. Les gens ne disent pas : “ah je viens de l'Outaouais”, ils se disent provenir d'une municipalité ou à la limite d'un territoire (MRC) » (Entrevue 18). À l'inverse, l'Abitibi-Témiscamingue dispose d'une identité régionale forte qui s'explique par son isolement géographique et sa forte tradition de concertation depuis sa colonisation au début du 20^e siècle (Beaudry-Gourd 2008). Les inégalités territoriales y sont moins prononcées et la population est composée majoritairement d'habitants nés dans la région. De manière générale, cependant, l'absence d'institutions politiques régionales reconnues et de fonctions électives impacte nécessairement la participation à la vie démocratique régionale. L'évolution progressive du nombre de préfets élus au suffrage universel et la concentration des pouvoirs à l'échelle supralocale institutionnalisent politiquement un découpage à l'origine administratif.

CONCLUSION

Ce chapitre a permis de répondre en partie à notre interrogation de départ sur la manière dont les acteurs territoriaux se sont concrètement approprié les réformes territoriales, par quels moyens et pour quelles finalités politiques. La reconfiguration de la gouvernance suit des lignes de démarcation, de l'influence et du pouvoir des élus locaux. L'absence de modèle de développement alternatif défini par le gouvernement du Québec a semé la confusion quant aux rôles de chacun des acteurs, y compris celui des élus locaux. En effet le positionnement de ces derniers au sein des

structures politico-administratives a oscillé entre activisme et détachement, amenant la fonction publique provinciale en région et les acteurs de la société civile à se repositionner en conséquence. Enfin, la légitimation du rôle des élus locaux par les élus eux-mêmes a contribué à accélérer leur professionnalisation et à redéfinir les contours possibles de leur espace d'action. La gouvernance s'est ainsi reconfigurée territorialement selon la nature et le degré d'implication des élus dans le développement. Elle reflète également les effets de morcellement et de mise en compétition des territoires et de leurs élus. Nous avons montré comment les élus ont investi les organisations politico-administratives afin de servir leur vision, et ce, malgré le fait que leur légitimité politique s'est parfois heurtée aux formes institutionnalisées du développement. Le prochain chapitre propose d'analyser la manière dont ces mêmes élus ont concrètement mobilisé les instruments d'action publique au sein des organisations politico-administratives pour formuler des politiques de développement.

CHAPITRE VI : LES POLITIQUES TERRITORIALES, ENTRE CONTINUITÉ ET RUPTURE DE L'ACTION PUBLIQUE

Dans le chapitre précédent, nous avons montré la manière dont les acteurs ont investi les institutions supralocales (MRC et CLD) et les enjeux qui en ont résulté (confusion des rôles politico-administratifs, volontarisme des élus locaux, clientélisme envers les acteurs sociaux, redécoupage des espaces d'action politique). Bien que ceux-ci aient été observés dans tous les territoires étudiés, ils ont eu des implications différenciées selon les formes institutionnelles qu'a prises la gouvernance (intégration, séparation fonctionnelle, séparation politique). Or une fois ces formes institutionnelles stabilisées, il convient maintenant de se pencher sur les politiques qui en ont émergé en matière de développement. Sur le plan formel, les politiques territoriales sont l'ensemble des interventions des autorités infraétatiques (Prémont et Proulx 2019), ce qui inclue les municipalités, les MRC, les régions et d'autres entités administratives œuvrant à cette échelle. Elles renvoient à des « modèles territorialisés de production de l'action publique et des capacités politiques différenciées » (Pasquier 2012 : 450). Les politiques territoriales ne sont donc pas ici des politiques sectorielles, mais plutôt les conditions de possibilité et d'exercice de l'action publique *à l'échelle* des territoires. Simplement dit, elles sont englobantes et peuvent toucher à plusieurs secteurs d'activités. Dans le cas qui nous occupe, les politiques de développement local et régional sont par définition multisectorielles et sont formulées à l'intérieur d'institutions territorialement définies. Les politiques territoriales laissent non seulement à voir les décisions des acteurs, mais la façon dont elles s'opérationnalisent sur le terrain. Leur produit est aussi bien le résultat d'une négociation entre acteurs sur les finalités du développement et sur les stratégies employées que sur la mobilisation des ressources pour y arriver. Ce chapitre vise précisément à analyser le type de développement que ses politiques territoriales produisent afin de prendre la mesure des rapports entre élus et territoires dans l'orientation d'une nouvelle gouvernance

mercéenne et dans la constitution d'un pouvoir régional désinstitutionnalisé. Afin de comprendre la logique derrière les politiques territoriales formulées par les élus locaux, nous procédons en quatre étapes. Premièrement nous retraçons le point de vue des acteurs par rapport aux politiques de développement avant les réformes. Deuxièmement, nous montrons les choix effectifs en matière de développement par les élus locaux via les FDT et les FARR. Troisièmement, nous nous penchons sur les éléments de continuité et de rupture qui caractérisent les politiques territoriales d'après réformes. Finalement, nous analysons les motivations politiques et les modes d'emploi des FDT et des FARR. À la fin du chapitre, nous voulons montrer que les politiques qui ont résulté de l'appropriation par les élus des réformes territoriales témoignent de dynamiques politiques conflictuelles et participent par le fait même à la (re) construction de l'action publique.

6.1 L'unanimité relative envers les politiques de développement antérieures (FLI et PNR)

Nous avons déjà abordé plus haut (chapitre 4) l'évolution de la politique de développement au Québec. Jusqu'en 2014, à l'échelle supralocale, la Politique nationale de la ruralité avait constitué un large réseau d'agents de développement rural dans les localités québécoises. Les Pactes ruraux, principal instrument de cette politique, avaient connu un succès intéressant comme l'atteste le nombre important de projets qui ont vu le jour grâce à eux et leur renouvellement continu tout au long de la décennie 2000 (Leblanc et al. 2007). Les CLD disposaient quant à eux du Fonds d'investissement local (FLI) qui avait constitué un appui certain au démarrage d'entreprises. À l'échelle régionale, les CRÉ avaient conclu plusieurs ententes spécifiques dans un large éventail de secteurs. Leurs statuts et ressources importantes avaient également permis aux élus locaux, aux agents de développement et aux organismes gravitant autour des CRÉ d'avoir accès à divers programmes et fonds mis en place par le gouvernement du Québec. Bref, ensemble, selon le DG

d'un ministère en région, « c'étaient des politiques qui faisaient l'unanimité. Y'avait jamais eu de remise en question sur leur apport. C'était salué autant par les MRC rurales que l'appareil public, et même à l'international [OCDE]» (Entrevue 6). Plusieurs recherches académiques en ont également souligné les mérites⁴³ (Jean 2020). L'appréciation à la fois dans les cercles académiques (Jean 2012) et par les acteurs de terrain de ces politiques n'empêchait toutefois pas certains de ces derniers d'émettre des réserves.

Depuis le début des années 2000, deux critiques principales ont été graduellement formulées à leur endroit. La première tient à l'éparpillement des décideurs alors que la deuxième renvoie à l'éparpillement des fonds publics. Un réseau complexe de décideurs œuvrait au sein d'un ensemble d'institutions publiques. À l'échelle régionale, l'expansion du mandat des CRÉ a favorisé la présence d'une société civile diversifiée, en plus d'y regrouper un nombre important d'élus. Plusieurs organismes régionaux des domaines institutionnel et associatif — œuvrant principalement dans l'économie sociale — gravitaient également autour d'elles et bénéficiaient largement de leurs ressources. Les ententes spécifiques prévoyaient l'adaptation des interventions gouvernementales aux priorités régionales, ce qui engageait au premier chef les directions régionales des ministères. À l'échelle supralocale, la gestion la PNR impliquait le MAMOT, les MRC et plusieurs catégories prédéfinies d'acteurs locaux (municipalités dévitalisées, municipalités en milieu rural, etc.). Le corollaire de ce nombre important de décideurs institutionnels dans l'arène du développement, autant à l'échelle régionale que supralocale, a été la présence de politiques territoriales ciblées, mais dispersées, dans la mesure où elles étaient peu

⁴³Plusieurs travaux du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT), qui regroupe des chercheurs de partout au Québec sur les enjeux du développement, ont accompagné l'élaboration d'un projet de développement (voir revue de littérature).

coordonnées. En étant conçues isolément les unes des autres, ces politiques territoriales ne permettaient pas toujours d'avoir une vue d'ensemble du développement des régions dans la mesure où leur efficacité combinée n'a pas été défendue politiquement.

Selon certains élus locaux, la PNR avait réussi à constituer un réseau d'« animateurs de milieux » plutôt que de véritables agents de développement, dont les salaires étaient payés par le gouvernement provincial. La pièce maîtresse de la politique, les pactes ruraux, ne relevaient pas uniquement des MRC. Bien que ces dernières administraient les enveloppes, la sélection des projets et la reddition de comptes étaient très encadrées par les directions régionales du MAMH, si bien que les élus ne pouvaient décider précisément ce dans quoi ils voulaient investir et à quelle hauteur. Le fait que la PNR relevait du ministère des Affaires municipales et non d'un ministère à caractère économique avait d'ailleurs été souligné par l'OCDE comme une incongruité par rapport aux autres pays membres ⁴⁴. Par exemple les pactes ruraux ne pouvaient pas servir à aider directement une entreprise privée. Ils finançaient plutôt des aménagements urbains et des projets communautaires à la portée limitée. Pour certains acteurs locaux, loin d'avoir été utilisés à des fins de développement, ils ont parfois servi à financer le maintien de services essentiels, comme le dénonce le fonctionnaire d'un CLD : « J'ai encore le souvenir de tout le financement des municipalités dévitalisées qui pour moi a été un gâchis sans nom. On a équipé toutes les municipalités d'infrastructures et de camions de pompier, mais n'avons absolument pas développé le territoire avec ces sommes » (Entrevue 27).

⁴⁴ OCDE (2010), « Évaluation de la politique rurale au Québec », dans *Examens de l'OCDE des politiques rurales: Québec, Canada 2010*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264082175-6-fr>.

La non-réurrence des fonds, la nature contraignante des aides offertes et leur utilisation non adéquate, de même que les critères d'application jugés trop rigides ont amené certains élus locaux à affirmer que la PNR n'a jamais eu d'effets structurants sur le développement de leur territoire, comme le dénonce ce maire:

« Comment voulez-vous changer une dynamique territoriale en prenant de l'argent et en en faisant des confettis à 3000 \$, 5000 \$, 10 000 \$ non récurrents. Ça ne peut pas marcher. Toutes les analyses le montrent. Il faut de grands projets, des leaders forts et une durée de temps. Et on ne pouvait pas faire ça. Ce qu'on faisait c'était de faire des demandes qu'on était sûr d'obtenir pour ne pas perdre de l'argent. On a fait beaucoup de dépenses, on a investi nous-mêmes, on doublait les aides dans les municipalités en difficulté, mais sans véritable stratégie, sans équipe de soutien, sans politique... Nos résultats, c'est clair, sont assez faibles » (Entrevue 1).

Enfin, les seuls fonds à caractère économique que représentaient les FLI étaient administrés par les CLD, dont la composition et la structure légale les éloignaient du contrôle des élus. La Fédération québécoise des municipalités (FQM), avait certes salué la troisième mouture de la PNR annoncée en 2013 en affirmant qu'elle faisait partie de l'ADN de l'organisation⁴⁵. Elle avait toutefois insisté par l'entremise de son président sur la centralité plus grande de l'échelon supralocal :

« La FQM salue la volonté gouvernementale de placer la MRC au cœur de l'action, comme en fait foi le titre de la PNR 3. *Une entente intersectorielle pour agir ensemble au sein de la MRC*. La MRC est le lieu par excellence pour fédérer l'ensemble des acteurs et des moyens de manière à être plus forts ensemble. En lui confiant la responsabilité de la PNR, on s'assure d'en faire un succès »⁴⁶.

La position de la FQM est révélatrice de la volonté des élus locaux de rapprocher le développement de leur centre de décisions. D'un côté, ces derniers partageaient la gouvernance des CRÉ avec des membres de la société civile, et les fonds provenaient du gouvernement du Québec. La nature des préoccupations régionales des CRÉ dépassait souvent les considérations strictement municipales

⁴⁵Fédération québécoise des municipalités : <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/pnr-3--une-reconnaissance-nationale-de-la-contribution-des-milieus-ruraux-au-developpement-du-quebec-513381911.html>, consulté le 18 juillet 2023.

⁴⁶ Idem.

des élus, ce qui donnait un rôle prépondérant aux organismes de la société civile, ce qui, selon eux, allait à l'encontre de l'esprit de la création des CRÉ. De l'autre côté, les pactes ruraux ne relevaient pas uniquement des MRC — et donc des élus.

En somme, les politiques de développement que représentaient les ententes spécifiques, les pactes ruraux et les Fonds locaux d'investissement étaient mises en œuvre par plus d'un acteur. L'absence de contrôle exclusif des élus explique, selon nous, la critique de fond des politiques territoriales chez une catégorie d'élus. Comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent (chapitre 5), la légitimité politique des élus s'est heurtée à la légitimité des institutions du développement en matière de gouvernance. Or ce constat s'applique également aux politiques de développement émanant des territoires. Les FDT et les FARR reposent entièrement sur le choix et l'utilisation « légitime » des élus, contrairement au contrôle administratif et institutionnel des politiques antérieures. On peut ainsi affirmer que les élus disposent d'un plus grand contrôle des instruments d'action publique mis à leur disposition, et qu'ils peuvent ainsi, plus que jamais, gouverner par les instruments (Lascoumes et Le Galès 2005). Pour démontrer cela, il importe maintenant d'analyser les choix des élus et de faire ressortir les variations entre territoires et régions en termes de politique de développement.

6.2 Des instruments d'action publique à l'usage exclusif des élus

Nous avons analysé les Fonds de développement territorial de six MRC (2016-2019) et les Fonds d'aide au rayonnement des régions de l'Abitibi-Témiscamingue et de l'Outaouais (2017-2019). Rappelons brièvement leurs caractéristiques.

- Les FDT remplacent les instruments financiers qui existaient avant les réformes et que géraient les MRC par l'entremise de transferts gouvernementaux. Ils s'apparentent à des

fonds consolidés à l'échelle supralocale qui peuvent servir aussi bien aux dépenses de fonctionnement qu'à des subventions pour des projets divers. Les MRC ont donc carte blanche sur leurs investissements.

- Les FARR sont des fonds transférés par le gouvernement du Québec et dédiés à des projets et priorités régionales. Ils servent ainsi à « compenser » la perte d'instances politiques régionales qu'étaient les CRÉ.

L'analyse de contenu des FDT et des FARR nous permet de saisir l'action politique en actes concrets, dans le « produit » de l'action publique. Ce « produit » (Douillet 2017) peut renvoyer non seulement au financement de secteurs d'activités, c'est-à-dire à des choix effectifs, mais plus fondamentalement encore aux dynamiques politiques que leur utilisation sous-tend. Il convient ici d'appréhender les FDT et les FARR comme des instruments d'action publique (IAP), c'est-à-dire comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes et Le Galès 2004 : 1). L'instrumentation permet de voir comment s'organise concrètement l'action collective en saisissant les rapports de pouvoir sous leur couvert technique. D'un point de vue théorique, les IAP s'inscrivent dans une transformation paradigmatique du rôle des États modernes en raison notamment d'une perte de légitimité des formes classiques de gouvernement (Salamon 2002). L'émergence de nouveaux modes de gouvernance laisse place à des instruments procéduraux plutôt que substantifs dont la mise en œuvre est moins directrice, contraignante et rigide (Howlett 2011). Leur usage est par le fait même investi par un plus grand nombre d'acteurs et à différentes échelles. Il en ressort des modes d'appropriation contextualisés aux effets à la fois attendus et inattendus, autant sur les discours de

justification que sur les formes de légitimité et de stratégies politiques (Lascoumes et Simard 2011). Les politiques de développement issues des réformes sont indissociables de leur appropriation sur le terrain et des ressources qu'elles mettent à la disposition des acteurs en fonction de leurs objectifs. Placer la focale de l'analyse sur les instruments de ces politiques territoriales (de développement) nous permet de mieux cerner les modes opératoires des élus.

6.2.1. Le FDT comme reflet des priorités territoriales ?

Les Fonds de développement des territoires ont entraîné des changements dans les dynamiques supralocale et régionale, et ce, pour trois raisons principales. Ils ont en premier lieu remplacé la plupart des politiques existantes pour constituer le budget consolidé des MRC (en 2015). Les sommes qui sont versées par le gouvernement du Québec servent à couvrir autant les frais administratifs des MRC que ceux liés à leurs missions d'aménagement et de développement du territoire. En deuxième lieu, l'administration et l'allocation des sommes d'argent ainsi que la reddition de comptes des projets financés sont de l'unique ressort des MRC. Cela fait d'elles et de leurs élus les seuls interlocuteurs du gouvernement québécois en matière de politique de développement. En dernier lieu, les sommes consenties peuvent être dépensées sans restriction liée à la nature des activités et des entreprises financées, qu'elles soient publiques, privées ou autre. Cette flexibilité permet une modulation des politiques territoriales qui s'appuie sur la volonté et l'autorité exclusive des élus de chaque territoire, comme l'illustre un préfet : « On peut supporter une entreprise de trappage, on peut supporter un petit pourvoyeur ou une entreprise autochtone en démarrage alors qu'auparavant on n'aurait même pas fait le processus pour aller chercher la somme et on se serait enfargé dans un processus administratif qui aurait tué le projet ». (Entrevue 1).

L'utilisation des sommes du FDT est toutefois conditionnelle à l'identification de priorités d'intervention soumises au gouvernement du Québec dans un plan annuel. Le FDT peut permettre aux MRC de planifier l'aménagement ; d'offrir une expertise professionnelle et un partage de services avec les municipalités membres ; de promouvoir l'entrepreneuriat ; de mobiliser des communautés et de réaliser des projets structurants dans divers domaines ; d'établir et de financer la mise en œuvre d'ententes sectorielles avec différents ministères ; et de soutenir le développement rural (ministère des Affaires municipales et de l'Habitation). L'étendue des interventions est, sur papier, inversement proportionnelle à la reddition de comptes qui est attendue des MRC. Non pas qu'elle soit inexistante. Elles doivent en effet rendre compte de l'utilisation du fonds dans un rapport d'activités annuel déposé au conseil des maires, publié et facilement consultable sur leur site internet, qui détaille les projets financés. Mais ce type d'imputabilité, comme l'a démontré Mévellec, Chiasson et Couture (2022) sur le sujet de la rémunération des élus locaux, vise surtout à permettre à ces élus de faire ce qu'ils veulent pourvu qu'ils l'affichent publiquement. Le format de cette reddition de comptes paraît toutefois problématique à ce directeur d'un ministère en région :

« On leur a donné plus d'outils et la reddition de comptes est moins importante. Il s'agit d'un rapport à remplir et à publier sur leur site internet. Mais tu sais quoi ? Qui va vraiment voir ? Y'a du stock sur le site internet d'une MRC. Est-ce que les gens consultent vraiment tout ça ? Est-ce qu'ils ont des comparables ? Pas vraiment. Donc entre ça ou rien, c'est la même chose » (Entrevue 6).

Notre propre expérience de collecte des données dans le cadre de cette thèse confirme en partie le manque de transparence. En effet il nous a été impossible d'obtenir les rapports d'activités des FDT d'une MRC, et l'absence d'une méthode standardisée a rendu impossible l'utilisation des rapports d'une autre MRC. Nous y reviendrons. Il est permis de penser ici que la décentralisation se traduit par un double désengagement de l'État québécois à la fois envers le contenu des

politiques et envers la reddition de comptes qui devrait les accompagner. Malgré tout, pour les élus, le FDT a représenté une avancée décentralisatrice. La souplesse d'utilisation des sommes d'argent et la simplification de la reddition de comptes ont permis de refléter plus fidèlement la volonté des élus, mais aussi la responsabilité accrue de leurs choix selon ce préfet :

« On ne peut plus se cacher derrière en disant “Ah les sommes ont été mal gérées parce que le programme du MAMOT n'était pas adapté à notre réalité”. On ne peut plus dire ça ! Si les sommes ne sont pas investies et qu'on a des pertes, les citoyens vont le savoir. Et ils doivent le savoir maintenant avec la loi, avec des rapports beaucoup plus étoffés sur internet de façon publique pour que les gens puissent les lire. Le bilan doit être déposé chaque année en séance ordinaire du conseil. Ne vous inquiétez pas [...] les journalistes vont regarder les projets ! On a beaucoup de marge avec le FDT. On fait ce qu'on veut avec. Y'a une reddition de comptes, mais le gouvernement ne remet pas en question nos choix » (Entrevue 10).

L'imputabilité des élus s'entrevoit, en amont, par la prise en charge de la délibération et du processus d'analyse des dossiers. Certains élus se sont certes répartis les tâches et les dossiers en créant des comités divers (d'investissement, sur la ruralité, etc.), mais sur lesquels siègent exclusivement ces mêmes élus. Bien que les MRC aient renforcé leurs capacités techniques en recrutant et en s'appuyant sur des équipes composées de fonctionnaires de plus en plus expérimentés (Proulx 2014) — et avec lesquels ils collaborent plus étroitement —, l'analyse des dossiers demeure hautement politique, comme l'exprime de façon décomplexée un fonctionnaire supralocal : « Si on veut une belle politique de soutien aux entreprises... ces politiques sont construites en fonction d'objectifs X, quand le politique rentre là-dedans, quand bien même que le point 4.2 ou 4.3 ne serait pas respecté “moi [en tant que politicien] je veux ce projet-là”. Ça, c'est plus difficile à gérer » (Entrevue 26).

La confiscation du processus d'analyse par les acteurs politiques, qui laissent peu de place à d'autres acteurs, est d'autant plus grande qu'elle a tendance à orienter les choix en fonction des circonstances électorales. À cet égard Couture (2009) a déjà montré l'existence de cycles

électorales dans les municipalités québécoises, c'est-à-dire une augmentation des dépenses ou au contraire la diminution de la taxation dans les deux années précédant une élection, et leurs effets positifs sur la réélection des maires sortants. Bien que ces cycles soient davantage présents dans les villes moyennes et grandes que dans les plus petites municipalités⁴⁷, on peut faire le lien la confiscation dans l'analyse de projets porteurs politiquement à des considérations électorales. Il est donc possible de constater que le désengagement de l'État québécois se traduit par une appropriation complète par les acteurs et institutions locales, de la reddition de comptes à la politisation des processus de prise de décision. C'est précisément cette appropriation politique complète qui structure les politiques de développement.

Sur le plan analytique, les ressources trésorières des MRC via les FDT correspondent à des instruments financiers substantifs (Howlett 2011). Ces derniers sont « *specific techniques of governance involved in transferring treasure resources to or from other actors in order to encourage them to undertake some activity through the provision of financial incentives* » (Howlett 2007: 101). L'avantage de ce type d'instrument est que leurs paramètres peuvent varier selon les objectifs recherchés. Le montant des subventions et contributions, leur durée (annuelle ou pluriannuelle) de même que leur conditionnalité (*matching offer*) et l'échelle ciblée (individu ou entreprise) permettent une calibration précise (Bemelmans-Videc, Rist et Vedung 2011). Un premier survol des FDT montre d'abord un éclectisme dans les priorités d'interventions, que nous avons compilées dans le tableau ci-bas. En plus de l'aménagement et du développement

⁴⁷ Couture (2009) remarque une différence d'intensité des cycles électoraux qui seraient plus présents dans les villes de plus 20 000 habitants, comparativement aux municipalités qui comprennent entre 5000 et 20 000 habitants et à celles de 2000 habitants et moins.

économique à proprement parler, on y retrouve le tourisme et les sports ; les arts, la culture et le patrimoine ; et les transports, notamment.

TABEAU 9 : PRIORITÉS D’INTERVENTION PAR SECTEURS ET MRC

Secteurs visés	Abitibi	Abitibi-Ouest	Collines-de-l'Outaouais	Gatineau	Papineau	Pontiac	Rouyn-Noranda	Témiscamingue	Vallée-de-la-Gatineau	Vallée-de-l'Or
Foresterie		*				*			*	
Développement économique		*	*	*		*	*	*	*	*
Développement rural		*					*	*		*
Concertation territoriale		*	*	*					*	
Marketing et promotion		*	*						*	
Développement communautaire territorial		*	*	*						
Administration		*								*
Technologie		*				*			*	
Tourisme et sports		*	*			*	*		*	
Recherche et enseignement supérieur		*								
Développement communautaire régional		*					*	*		*
Appels à projets locaux		*								
Aménagement			*			*	*	*	*	*
Services MRC et expertise			*			*		*	*	
Environnement			*							
Arts, culture et patrimoine			*			*	*		*	*
Infrastructures			*			*	*			
Agroalimentaire			*			*		*	*	
Transport communautaire			*	*		*	*		*	
Concertation régionale							*	*		*

Source : Données compilées à partir des rapports annuels d’activités des MRC

Afin de connaître la manière dont les fonds ont été utilisés, nous avons procédé à la collecte des données tirées des rapports d’activités des FDT. Pour chacune des aides financières accordées par territoire et par année fiscale, nous y avons associé le type de bénéficiaire : entreprises privées ; organisations publiques ; entreprises d’économie sociale, incluant les organismes communautaires, les coopératives, les mutuelles, etc. Nous y avons ensuite associé les catégories qui se rattachent, pour un total de 25 catégories : administration et fonctionnement ; affaires autochtones ; agent de développement ; agroalimentaire ; aînés ; aménagement ; commerce ; concertation régionale ; culture et patrimoine ; développement économique ; développement social ; divers ; éducation ; environnement ; immigration ; infrastructure et équipement ; jeunesse ; main-d’œuvre ; recherche, science et technologie ; récréotourisme, sports et loisirs ; ressources naturelles ; santé ; services internes ; télécommunication ; transport. La description des catégories se trouve dans l’annexe A. La catégorisation s’est faite à la fois à partir de la description de l’aide

financière et des noms des bénéficiaires lorsque les données de l'une ou de l'autre étaient indisponibles. Si chaque MRC a l'obligation de rendre compte de ses dépenses, la manière de les colliger et de les présenter n'est cependant pas standardisée, comme nous l'avons mentionné plus haut. Cela n'est pas sans poser quelques défis méthodologiques.

D'abord, la catégorisation des dépenses n'est ni uniforme ni précise. Des MRC peuvent avoir comptabilisé une aide financière destinée à un « commerce » aussi bien qu'à une entreprise ciblée, œuvrant dans la fabrication de matériaux résidentiels par exemple. Un organisme à but non lucratif, qui peut être identifié autant par l'acronyme OBNL que par son nom légal, peut avoir reçu une aide financière aussi bien pour un « projet structurant » que pour appuyer les artistes en arts visuels d'un territoire. Il est donc possible que deux catégories de dépense recouvrent une même aide financière ou que deux aides financières distinctes soient regroupées dans une seule et même catégorie. Ensuite, la comptabilisation des montants correspond dans certains cas aux sommes cumulées depuis l'implantation des FDT. Cela fait en sorte qu'il est parfois difficile d'identifier chacune des dépenses à des aides financières précises. Notons enfin qu'aux problèmes de ventilation des dépenses s'ajoute celui de la disponibilité des données. Un territoire sur dix n'avait pas publié les rapports d'activité de son FDT, et un autre l'avait fait pour seulement trois années fiscales sur quatre étudiées. En prenant en compte ces difficultés méthodologiques, nous avons néanmoins pu dégager quelques tendances des quelque mille aides financières accordées dans le cadre des FDT, entre 2014-2015 et 2018-2019, dans les territoires étudiés. Le portrait est le suivant :

TABLEAU 10 : FDT PAR SECTEURS D'INTERVENTION ET MRC

Secteurs	Abitibi	Collines-de-l'Outaouais	Gatineau	Pontiac	Rouyn-Noranda	Témiscamingue	Vallée-de-la-Gatineau	Vallée-de-l'Or
Administration et fonctionnement	0%	0%	0%	19%	4%	6%	18%	5%
Affaires autochtones	0%	0%	0%	0%	4%	0%	1%	0%
Agent de développement	10%	0%	0%	0%	0%	20%	0%	0%
Agroalimentaire	0%	2%	0%	6%	0%	2%	5%	0%
Aînés	0%	8%	0%	2%	0%	0%	3%	0%
Aménagement	7%	13%	0%	6%	10%	4%	5%	11%
Commerce	1%	2%	0%	10%	0%	1%	10%	0%
Concertation régionale	1%	0%	0%	0%	5%	4%	0%	1%
Culture et patrimoine	2%	6%	0%	0%	11%	2%	6%	6%
Développement économique	52%	43%	82%	6%	29%	47%	9%	23%
Développement social	4%	3%	18%	33%	25%	0%	7%	38%
Divers	7%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%
Éducation	1%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%
Environnement	2%	6%	0%	0%	0%	2%	3%	1%
Immigration	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	3%
Infrastructure et équipement	0%	0%	0%	5%	0%	0%	2%	0%
Jeunesse	0%	0%	0%	0%	2%	0%	1%	1%
Main d'œuvre	1%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%
Recherche, sciences et technologies	3%	1%	0%	0%	2%	0%	0%	1%
Récréotourisme, sports et loisirs	1%	13%	0%	9%	3%	2%	23%	8%
Ressources naturelles	0%	0%	0%	1%	3%	1%	1%	2%
Santé	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Services internes	6%	0%	0%	0%	0%	4%	0%	0%
Télécommunication	0%	0%	0%	0%	0%	2%	1%	0%
Transport	1%	2%	0%	3%	2%	0%	1%	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Données compilées à partir des rapports annuels d'activités des MRC

Le développement économique au sens large demeure le secteur le plus important en représentant au moins le quart des FDT. Il comprend l'affectation des ressources financières aux CLD ou à la direction du développement économique des MRC, de même que les sommes octroyées au commerce ainsi qu'aux agents de développement embauchés par celles-ci. La part des FDT affectée au développement économique varie cependant grandement d'un territoire à l'autre, notamment en raison d'une classification non uniforme. Elle compte en moyenne 43 % du FDT avec des écarts-types importants d'un territoire à l'autre.

L'aménagement du territoire a été à l'origine de la création du palier supralocal et a constitué la fonction initiale des MRC (Jean 1999). Au premier regard les données des FDT montrent que si l'aménagement demeure important, il n'occupe plus une place aussi centrale. De régulateur de l'aménagement, les réformes auraient encouragé les MRC à assumer un rôle de développeur, témoignant ainsi de spécificités étatiques de la planification territoriale québécoise à cette échelle (Proulx 2014). Or ces données sont à relativiser selon nous. Les FDT ont été créés dans l'optique de permettre aux MRC de couvrir un éventail plus large d'interventions. Il est donc logique que les MRC aient « expérimenté » et profité de ces sommes pour faire valoir leur vision du développement. Enfin, l'aménagement est un secteur des MRC dont les ressources humaines évoluent modestement. Cela ne signifie toutefois pas que toutes les MRC y investissent également. En effet, les données montrent que la part des FDT dans l'aménagement s'étale de 4,2 % à 12,5 %, une variation importante. L'aménagement du territoire demeure néanmoins une fonction névralgique des MRC, et il est fort probable que les FTD ne reflètent pas toutes les ressources qui y sont dédiées.

Outre ces deux premières catégories, c'est l'éclectisme qui caractérise les dépenses à l'échelle supralocale. Les données présentées montrent clairement que les élus font des choix différents

selon les territoires, sans toutefois nous permettre de comprendre à quelles fins. Ces résultats ne sont donc pas ce à quoi nous nous attendions et interrogent sur les FDT comme IAP. Les instruments financiers substantifs se caractérisent généralement par leur visibilité en raison de leur relative simplicité et de leur traçage dans les comptes publics (Howlett 2007). Or les choix de politiques publiques révèlent des modes d'application différenciés. La reddition de comptes est fortement variable d'une MRC à l'autre, ce qui contribue au brouillage de l'appropriation des réformes. Cette approche à géométrie variable, sur le fonds comme sur les processus, laisse penser que l'État québécois laisse les territoires agir à leur guise une fois les réformes décrétées. En d'autres mots, il se dessaisit de son rôle de tutelle traditionnel. Nous proposons ici d'analyser les interventions à l'échelle régionale pour saisir si l'éclectisme des choix supralocaux s'y transpose et s'il permet de mieux saisir les dynamiques de l'appropriation des réformes.

6.2.2 Le FARR comme révélateur d'une capacité politique régionale différenciée

Au même titre que l'abolition des CRÉ a créé un vide dans la gouvernance régionale, le non-renouvellement des ententes spécifiques a créé un vide dans les politiques régionales. La mise en œuvre des réformes a rapidement provoqué une insatisfaction auprès non seulement des organismes régionaux, mais des élus eux-mêmes, notamment parce que certains enjeux sont d'intérêt régional, comme le transport aérien, le réseau routier, la recherche universitaire ou l'attraction de la main-d'œuvre, pour ne nommer que quelques-uns relevés de notre terrain de recherche. L'absence de vision et surtout de politique régionale amène certains élus à affirmer qu'« il [le gouvernement] s'est rendu compte qu'il avait fait une erreur en ne comblant pas le vide régional » (Entrevue 5). Cette insatisfaction a coïncidé avec un remaniement ministériel en janvier 2016 qui a vu le départ de Pierre Moreau et l'arrivée de Martin Coiteux à la tête du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Plus sensible à ces critiques au dire des personnes

interviewées, ce dernier annonce la création l'année suivante du Fonds d'aide au développement des régions (FARR). Le nouveau fonds se veut « en complément du Fonds de développement des territoires afin de permettre aux élus municipaux et régionaux d'élaborer et de soutenir des projets structurants qui contribuent à maximiser le développement des communautés »⁴. Ainsi, tout projet a un rayonnement régional s'il a des retombées dans le territoire de plus d'une municipalité régionale de comté ou organismes équivalent (MRC) (Gouvernement du Québec). Cette formulation de l'espace régional n'est pas que sémantique. Elle illustre selon nous l'une des stratégies employées par l'État québécois pour consacrer la désarticulation des échelons politique et administratif régionaux. Elle vise à délégitimer toute instance politique à l'instar des CRÉ qui voudrait se faire le porte-voix des aspirations régionales, comme ce fut le cas avec les CRD, au profit des MRC et des élus qui œuvrent à l'échelle supralocale. En offrant la possibilité aux élus locaux de définir les frontières régionales, l'État québécois s'assure que cette consécration s'opère « par le bas », ce qui lui permet de faire dévier de potentielles critiques sur eux. Ici, donc, la région n'est pas définie par les limites administratives, mais adaptables au gré des projets comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent sur le redécoupage des espaces d'action. Le FARR est l'instrument qui permet cette portée extraterritoriale à l'extérieur du cadre administratif régional. En ce sens son emploi est susceptible, sur le plan analytique, de produire un effet cognitif direct en induisant une nouvelle représentation de la notion de « région » et en problématisant différemment les enjeux (Lascoumes et Le Galès 2007).

Le FARR prévoit la création d'un comité directeur composé des préfets et du ministre responsable de la région, dont la première tâche consiste à identifier les priorités régionales en matière de développement. La seconde consiste à déterminer la composition d'un comité régional de sélection

des projets. Comme son nom l'indique, il a la responsabilité de déterminer des critères de financement, de réaliser des appels à projets, de sélectionner et de financer des projets à portée régionale. L'administration des enveloppes budgétaires, la vérification du respect des normes, la rédaction des protocoles d'ententes avec les parties prenantes, le versement des aides octroyées et la reddition de comptes incombent au MAMH. Les paramètres généraux indiquent qu'un projet est défini comme une initiative d'une durée limitée dans le temps, de nature ponctuelle et non récurrente, et n'incluant pas les charges permanentes que doit assumer l'organisme pour rester en activité indépendamment du volume de ses activités (Gouvernement du Québec). Le FARR se distingue clairement ici du FDT. Il associe certes des acteurs territoriaux, mais encadre de façon beaucoup plus restrictive les conditions d'utilisation des ressources financières, contrairement au FDT. De manière synthétique, le FARR finance des projets seulement et non des structures. Si c'est le cas de la plupart des programmes publics, la volonté gouvernementale est ici clairement d'éviter la reconstitution d'une instance politique régionale à l'image des CRÉ. Elle réaffirme ainsi la légitimité consentie à l'échelon supralocal et à ses représentants.

Une fois encore, cette représentation limitée de la société civile influe sur la structuration des FARR. Contrairement aux FDT, cependant, l'élaboration à l'improviste des FARR a laissé une plus grande marge de manœuvre aux préfets pour décider de leur gouvernance. En Outaouais, il a été décidé que les mêmes acteurs siègeraient au comité directeur et au comité de sélection de projets : « Les discussions ont beaucoup été faites sur les bases du dialogue de l'ancienne CRÉ : comment on s'assure d'avoir du contrôle ? Moi je suis beaucoup intervenu pour qu'on ait des acteurs de la société civile sur le comité de sélection, mais j'ai perdu toutes les batailles » (Entrevue 3). En Abitibi-Témiscamingue les préfets ont plutôt convenu que chaque territoire peut

avoir un représentant de la société civile. Pour autant, ces discussions visent moins à accroître la visibilité et la représentativité d'un domaine d'activité qu'à nommer une personnalité connue dont la crédibilité permet de cautionner et de légitimer plus facilement les choix des préfets. Selon un fonctionnaire provincial en région :

« Le comité directeur c'est lui qui décide qui va être membre du comité de sélection de projets... Moi, j'assiste à ça comme observateur... Ce qu'ils ont décidé c'est qu'en plus des préfets et du ministre responsable, ils ajoutent 5 membres de la société civile, chacun étant nommé par un territoire MRC. Mais ils décident de la personne qu'ils veulent voir là... Personne ne se concerta à savoir quels domaines ils veulent représenter (agriculture, etc.). Donc c'est sûr qu'ils ne nomment personne qui va cracher dans la soupe. » (Entrevue 6)

La représentation politique a des conséquences sur le processus d'analyse des dossiers. L'absence d'institutionnalisation de la démarche régionale et le flou entourant les règles de financement et d'attribution des sommes d'argent orientent la répartition des FARR. D'abord les projets sélectionnés supposent un accord sur les critères de leur sélection. Dans un contexte où un projet est défini par l'accord d'au moins deux MRC seulement, les alliances et les divisions territoriales peuvent soit être contournées soit refaire surface dans la définition des critères de sélection comme le démontre cet extrait d'un directeur de MRC :

« Les cinq préfets ont convenu que le virage numérique, la téléphonie cellulaire et internet étaient les priorités numéro 1. On a repris ce qu'il y avait dans la planification stratégique de la CRÉ, mais les sous ne viennent pas avec. Et qui décident des projets ? Les cinq préfets et le ministre, avec un minimum de deux MRC. C'est facile de se concerter (ironie) ! Mais dans un domaine qui nous est plus important comme territoire, comme les matières résiduelles, y'en a pas de concertation » (Entrevue 8).

Cela est d'autant plus vrai que les territoires ne sont plus assurés d'obtenir quelque financement que ce soit. Les politiques régionales se reconfigurent selon les affinités des uns et des autres. Ensuite, l'incapacité de financer un mécanisme de coordination à même le FARR affecte l'efficacité de la prise de décision. Les projets doivent avoir des porteurs de dossier, et les discussions les entourant doivent être relayées pour aboutir à des compromis. Conséquemment, la

centralisation de la prise de décision crée une pression additionnelle sur les préfets quant à leurs connaissances des dossiers comme en témoigne l'un d'entre eux :

« Aujourd'hui mon conseiller et moi regardions les projets pour le FARR. On se disait sur un coin de table : "ça, c'est bon pour notre territoire, ça ce l'est moins"... Tu ne vas pas très loin comme région... et je dis ça en tout respect pour moi-même, qui a de l'expertise. Heureusement mon conseiller est l'ancien DG de la CRÉ parce que sinon, c'est comme deux politiciens qui portent un regard sur 64 projets qui s'inscrivent dans un cadre, assez paradoxal, de la planification stratégique de la CRÉ. Et la prochaine fois, les gens vont se baser sur quoi ? » (Entrevue 3).

À cette pression liée à la connaissance des dossiers s'ajoute celle de la sollicitation par divers acteurs, ce qui amène certains élus dont cet autre préfet à y voir des enjeux éthiques et politiques :

« C'est par nomination, ce n'est pas par choix de la MRC que le préfet se ramasse sur le comité de sélection. Il paraît qu'il y a des régions où il n'y a pas d'élus sur le comité de sélection pour pouvoir montrer patte blanche. Là on est interpellé, on a beaucoup de monde, on a des pressions de gens qui veulent de l'argent. On a décidé des priorités régionales d'un bord et on siège sur le comité chargé de prioriser les projets de l'autre bord... On s'en vient juge et partie, des Dieux omnipotents (rires) ! » (Entrevue 23).

Le réexamen des dossiers par les ministères et les enjeux qu'il soulève témoignent de l'importance du FARR à la fois dans l'action gouvernementale et dans un certain affaiblissement du rôle des directions régionales, qui doivent de plus en plus être au service des élus locaux. Malgré son insertion tardive et improvisée dans le dispositif des réformes territoriales — il est apparu trois ans après l'annonce de leur mise en œuvre — le FARR s'inscrit selon nous dans l'objectif gouvernemental de centraliser le développement dans les mains des élus. C'est aussi ce qu'en comprend le président de la FQM de l'époque lorsqu'il affirme que

« Le FARR s'ajoute au Fonds de développement des territoires (FDT) dans la panoplie d'outils dont disposent les MRC pour favoriser le développement de leur région. Bien que l'administration de ces sommes se clarifie progressivement, la FQM est enchantée par le fait que les MRC et les élus locaux demeurent au cœur du déploiement de ces programmes »⁴⁸.

⁴⁸ Article de journal : <https://www.versants.com/actualite/les-unions-des-municipalites-favorables-au-budget/>, site consulté le 18 août 2023.

Il importe d'analyser les FARR car ils peuvent donner une indication de la manière dont les dynamiques régionales peuvent éventuellement ressurgir même après la disparition des CRÉ, et donc donner les signes d'une certaine capacité politique régionale. Rappelons que la capacité politique peut se définir comme :

« un processus de définition d'intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs sur un territoire donné. La capacité politique territoriale revêt ainsi une double dimension : une capacité à produire une vision partagée du territoire ; une autre à construire des coalitions territoriales d'acteurs sur le temps long » (Pasquier 2018 : 77).

L'examen des FARR permet de révéler certaines dimensions de cette capacité, qui comme nous allons le montrer, ne prend pas exactement les mêmes formes dans les deux régions à l'étude.

Afin de saisir l'instrumentation au niveau régional, nous avons d'abord procédé à une analyse du contenu des FARR pour les années 2017-2018 et 2018-2019 de l'Outaouais et de l'Abitibi-Témiscamingue ensemble. Tout comme pour les FDT nous avons classé les initiatives par secteurs d'activité. Un premier survol des données recueillies permet de constater que le secteur des technologies et de l'innovation accapare 23 % des budgets, totalisant près de 15 millions, au cours des années fiscales 2017-2018 et 2018-2019. L'attractivité, la formation et la rétention de la main-d'œuvre viennent en seconde position et correspondent à 12 % des FARR. Enfin, la recherche scientifique commandée auprès des instituts universitaires rattachés à l'UQAT et à l'UQO compte pour 10 % des budgets. Elle concerne la recherche appliquée principalement dans le domaine de l'extraction des ressources naturelles et de l'environnement.

TABLEAU 11 : FARR PAR SECTEURS D'ACTIVITÉS, OUTAOUAIS ET ABITIBI-TÉMISCAMINGUE, 2017-2019

Secteurs	Montants	%
Agroalimentaire	420 475,00 \$	3 %
Aménagement	120 325,00 \$	1 %
Concertation régionale	300 000,00 \$	2 %
Culture	1 220 945,00 \$	8 %
Développement économique	718 317,00 \$	5 %
Économie sociale	254 962,00 \$	2 %
Éducation	795 377,00 \$	5 %
Environnement	602 462,00 \$	4 %
Foresterie	250 000,00 \$	2 %
Innovation et technologie	3 426 109,00 \$	23 %
Jeunesse	279 150,00 \$	2 %
Main-d'œuvre	1 731 500,00 \$	12 %
Mine	193 986,00 \$	1 %
Relations autochtones	307 408,00 \$	2 %
Santé	508 432,00 \$	3 %
Transport	975 251,00 \$	7 %
Équipement et infrastructure	130 979,00 \$	1 %
Récréotourisme, sports et loisirs	1 151 835,00 \$	8 %
Sciences et recherche	1 431 765,00 \$	10 %
TOTAL	14 819 278,00 \$	100 %

Source : Données compilées à partir des rapports annuels d'activités des FARR.

L'analyse région par région met toutefois en lumière plusieurs différences comme l'illustre le tableau 11. En Abitibi-Témiscamingue, l'ordre est le même. Le secteur de l'innovation et des technologies demeure le premier poste budgétaire, notamment en raison d'un investissement important visant le déploiement de 32 sites de distribution en téléphone cellulaire sur l'ensemble des territoires MRC, qui totalise un peu plus de 2 millions et demi de dollars. L'attractivité, la formation et la rétention de la main-d'œuvre accaparent ensuite 22 % du budget régional, alors que la recherche scientifique y représente 13 %. Enfin, notons que la culture, importante dans l'économie de cette région, ferme la marche avec 11 %. En comparaison, le FARR de l'Outaouais montre des différences prononcées qui s'expliquent largement par le profil de la région. Le récréotourisme, les sports et les loisirs, de même que le transport, apparaissent comme les postes budgétaires les plus importants, soit 15 % et 13 % respectivement. D'un côté, les disparités

territoriales importantes et la présence d'un centre urbain dominant créent un besoin en matière de transport de personnes, surtout en provenance de milieux ruraux. De l'autre, sa forte croissance démographique et son positionnement au sein de la région de la Capitale-Nationale comme ville « récréative » concourent à la bonification de l'offre récréotouristique. Ensuite, l'innovation et les technologies (11 %) demeurent un poste de dépenses important et vont de pair avec le développement économique (10 %), notamment avec des investissements dans la création d'un pôle d'innovation pour les entreprises. Le secteur du développement économique renvoie plus précisément aux entreprises de démarchage, de ciblage et de développement de créneaux stratégiques. Les tableaux suivants comparent les FARR par région.

TABLEAU 12 : FARR PAR SECTEURS D'ACTIVITÉS POUR L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE, 2017-2019

Secteurs	Montants	%
Agroalimentaire	42 455,00 \$	1 %
Culture	858 335,00 \$	11 %
Éducation	266 000,00 \$	4 %
Environnement	220 515,00 \$	3 %
Innovation et technologie	2 666 405,00 \$	35 %
Jeunesse	279 150,00 \$	4 %
Main-d'œuvre	1 631 500,00 \$	22 %
Mine	193 986,00 \$	3 %
Relations autochtones	240 000,00 \$	3 %
Transport	13 417,00 \$	0 %
Équipement et infrastructure	130 979,00 \$	2 %
Récréotourisme, sports et loisirs	40 835,00 \$	1 %
Sciences et recherche	1 003 795,00 \$	13 %
TOTAL	7 587 372,00 \$	100 %

Source : Données compilées à partir rapports d'activités annuels des FARR.

TABLEAU 13 : FARR PAR SECTEURS D'ACTIVITÉS POUR L'OUTAOUAIS, 2017-2019

Secteurs	Montants	%
Agroalimentaire	378 020,00 \$	5 %
Aménagement	120 325,00 \$	2 %
Concertation régionale	300 000,00 \$	4 %
Culture	362 610,00 \$	5 %
Développement économique	718 317,00 \$	10 %
Économie sociale	254 962,00 \$	4 %
Éducation	529 377,00 \$	7 %
Environnement	381 947,00 \$	5 %
Foresterie	250 000,00 \$	3 %
Innovation et technologie	759 704,00 \$	11 %
Main-d'œuvre	100 000,00 \$	1 %
Relations autochtones	67 408,00 \$	1 %
Santé	508 432,00 \$	7 %
Transport	961 834,00 \$	13 %
Récréotourisme, sports et loisirs	1 111 000,00 \$	15 %
Sciences et recherche	427 970,00 \$	6 %
TOTAL	7 231 906,00 \$	100 %

Source : Donnée compilées à partir des rapports d'activités annuels des FARR.

L'analyse du FARR montre, dans une certaine mesure, une capacité politique régionale différenciée. Rappelons que cette capacité politique revête deux dimensions, soit une capacité à produire une vision partagée du territoire et une capacité à construire des coalitions territoriales d'acteurs dans le temps long (Pasquier 2018). Pour ce faire, deux grands types de paramètres sont à considérer : les ressources (institutionnelles et économiques) disponibles, qui conditionnent la capacité d'intervention du système d'acteurs, et la dimension identitaire de la région qui renvoie au sentiment d'appartenance et à la fabrication d'un récit commun (Pasquier 2004). Sur les ressources économiques, l'Abitibi-Témiscamingue et l'Outaouais se distinguent peu dans la mesure où ces régions, qui ont des économies similaires à plusieurs points de vue, ne disposent pas de pouvoir de taxation et dépendent toutes deux financièrement des transferts du gouvernement du Québec. Cependant, les ressources institutionnelles varient ici. En effet, l'Abitibi-Témiscamingue a intégré des acteurs de la société civile à sa gouvernance, via la table des préfets,

alors que l’Outaouais les en a exclus. Bien que nous n’ayons pu vérifier le paramètre de la configuration identitaire, il est possible de postuler que le sentiment d’appartenance plus fort en Abitibi-Témiscamingue – pour des raisons évoquées ailleurs (chapitre 5) –, marqué par une tradition de collaboration entre acteurs, ait facilité l’inclusion de membre de la société civile à sa gouvernance. Toujours est-il que les ressources institutionnelles entre les deux varient ici. Bien qu’aucune région n’ait été en mesure de produire une vision partagée du territoire, les élus de l’Abitibi-Témiscamingue ont davantage réussi à construire une coalition sur la base de projets à portée régionale. Cette coalition demeure toutefois récente.

6.3 De « nouvelles » politiques de développement

Au regard du contenu des politiques publiques, l’analyse permet de faire des comparaisons entre territoires qui s’appuient sur des modes d’appropriation contextualisés. Ils traduisent par le fait même à la fois les limites du changement souhaité par ces politiques dans leurs objectifs, créant des effets de distorsion ou — ici encore — d’inertie, et la manière dont ce changement est effectivement filtré territorialement (Fontaine et Hassenteufel 2002). En effet, le discours volontariste et revendicateur des élus s’est traduit à la fois par la rupture et la continuité des politiques d’avant les réformes.

6.3.1 FDT et élus, entre volonté politique et logiques institutionnelles

Dans certains cas comme au Témiscamingue, les élus ont vu dans les réformes l’occasion de « territorialiser » le développement en misant sur la mobilisation de toutes les ressources. Cela conduit à la sélection et au financement de projets qui ont une portée proprement supralocale, et non plus seulement municipale comme le souligne ce préfet :

« Quand je suis arrivé, je trouvais que ça n’avait pas de bon sens. Par exemple on avait un montant de base qu’on donnait à n’importe quelle municipalité, elle faisait n’importe quoi. On

donnait 15 000 \$ par municipalité et elles faisaient n'importe quoi. On avait 100 000 \$ pour les municipalités dévitalisées, n'importe quoi. Les municipalités vont être favorisées par le FDT. Auparavant elles passaient par des corporations à but non lucratif et allaient chercher l'argent dont elles avaient besoin. Nous ce qu'on dit dans notre politique c'est que si c'est une dépense municipale et que ça aurait dû être fait par la municipalité, on ne le supporte pas. L'aménagement d'un parc, la réfection d'équipement local, on n'est pas là. Dans les pactes ruraux, on a supporté des réfections de parcs dans toutes les municipalités. Aujourd'hui on ne le fait plus. On s'est donné une grille d'analyse, des priorités de développement, on a mis en place un comité qui analyse tout ça. On a fait déjà quelques projets dans le cadre du FDT qui sont très structurants. On a entre autres financé une maison de retraite pour le territoire et un projet de mise en commun des services d'égouts et d'aqueducs dans une dizaine de municipalités pour qu'elles se donnent le même équipement et pour qu'elles se payent de vrais inspecteurs... On a fait des initiatives comme ça, concrètes, territoriales et non plus locales » (Entrevue 1) ».

La sollicitation accrue des acteurs explique en partie cette approche. Pour l'un des fonctionnaires de la MRC, les nombreuses demandes qui proviennent directement des organismes ou indirectement des élus forcent la MRC à élargir son mandat, mandat qui peut plus facilement être rempli si les projets ont un rayonnement qui dépasse l'échelle locale.

Dans d'autres cas, au contraire, certains élus ont effectué très peu de changements avec l'arrivée des FDT. Au lieu d'une politique de concentration des moyens financiers sur quelques projets majeurs, ils ont adopté une politique de saupoudrage des fonds (Percheron 1989) qui consiste à favoriser une multiplicité d'initiatives locales en morcelant le FDT. Cette politique de saupoudrage des moyens se fait au détriment d'une politique de recentrage autour de quelques projets majeurs. Les sommes d'argent sont réparties de manière plus ou moins égale entre municipalités, ce qui se traduit par des enveloppes importantes destinées à des appels à projets locaux. Cette politique de saupoudrage était pourtant à l'origine d'une critique de la PNR et des pactes ruraux, à savoir qu'elle créait une émulation des projets locaux qui plaçait les municipalités en concurrence. Loin de modifier le développement, le FDT reconduit les mêmes politiques comme en témoigne ce directeur d'une MRC :

« Quelques fois on change des mots et des termes pour arriver à la même finalité. Ce que je veux dire c'est que le FDT ici nous a permis d'avoir notre politique nationale de la ruralité. Notre FDT

a une enveloppe spécifique pour le développement à caractère rural. On a gardé la même philosophie, le même mode de fonctionnement et les mêmes enveloppes » (Entrevue 8).

Dans ce cas de figure, le FDT est perçu avant tout comme un instrument permettant une redistribution égalitaire de la richesse qui n'est pas proportionnelle aux quotes-parts versées à la MRC. Chaque municipalité est ainsi en droit de s'attendre à ce que le FDT soit mis à son service. Pour ces territoires, paradoxalement, la PNR avait au moins la possibilité de voir des retombées locales et avait la capacité de redistribuer également les montants d'argent. L'identification locale des bénéficiaires explique le regard positif que portaient certains élus locaux, dont ce maire et préfet, sur la PNR :

« Dans la première PNR on avait réservé des montants d'argent pour chaque municipalité. Elles avaient le choix de réaliser un projet à l'intérieur de leur municipalité. Le reste de l'argent, c'était des projets territoriaux, et il fallait donc que ce soit des projets qui touchent plusieurs municipalités. Ça a été très bon. Dans la deuxième mouture de la PNR, y'a eu changement de gouvernement. On n'a pas été capable d'avoir des sommes d'argent pour les municipalités. Toutes les sommes d'argent ont été consacrées pour le développement de la MRC. Ça, ça nous a fait un peu plus mal parce que certains maires disaient "Moi je n'ai rien eu dans ma municipalité", et c'était vrai. Y'en a qui ont pris le *lead* et ont fait approuver des projets, contrairement à l'autre où on avait reçu un montant égal pour chaque municipalité. Elles avaient accès à un 40 000 \$ chacune, alors que la deuxième n'[avait] pas ça. Quand est arrivée la troisième, là on est revenu au gouvernement libéral, on a eu le droit de revenir à la première formule. Chaque municipalité avait droit à 20 000 \$ et le reste, c'était des projets territoriaux qui pouvaient être avancés non seulement par des municipalités, mais par des OBNL. Ça, ça donnait des ouvertures aux municipalités pour leurs projets à elles. Elles avaient le sentiment de profiter de cette politique-là... Avant, certains étaient vraiment mécontents. Peut-être qu'ils avaient quelque chose, mais ils avaient le sentiment contraire... La première politique donnait 40 000 \$ à chaque municipalité. Tu peux quand même réaliser beaucoup de choses avec ça. Par exemple, certaines étaient en train d'installer la fibre optique dans la MRC. Y'en a plusieurs qui ont utilisé ce budget-là pour se connecter, et c'était vraiment bon... (Entrevue 11) ».

La politique de saupoudrage traduit un état de compétition politique qu'induit la municipalisation du développement. Les visions locales du développement ne sont pas antinomiques au financement de projets collectifs. Cependant, la création d'un intérêt général supralocal représente un défi lorsque ceux qui sont censés le définir sont pris dans des logiques institutionnelles municipales (Le Saout 2015). Contrairement aux cas français analysés par Frinault et Le Saout (2011), la faiblesse des moyens financiers des municipalités de petite taille, bien souvent rurales, ne favorise

pas nécessairement une mise en commun des ressources sur des préoccupations qu'elles partagent. Cette configuration a plutôt l'effet inverse et influe sur la structuration des FDT dans la mesure où cela permet à plusieurs municipalités de taille similaire de s'assurer d'un certain montant d'argent pour plusieurs projets locaux que dénonce par ailleurs ce directeur municipal :

« L'évacuation médicale (par avion), ce n'est pas juste ici que ça importe, c'est partout. C'est un service essentiel, mais c'est la ville-centre qui paye pour les infrastructures et l'entretien. Avant je ne mesurais pas nécessairement le poids de tout ça, mais pour une ville comme la nôtre, ça a quand même une incidence budgétaire importante. C'est important pour nous ces coûts-là et il va falloir prendre des décisions éventuellement. Donc un FDT, pour moi, ce serait le genre de projet qui pourrait être porteur. Qu'est-ce qu'on fait avec cet aéroport-là qui pourrait servir ? Mais je ne peux pas dire ça, je blasphème si je dis ça... ! La première enveloppe — la MRC a divisé son FDT en quatre sous-catégories —, c'était 33 000 \$ par municipalité. Multiplie par 21 (municipalités). C'est quand même une pas pire somme. Ça pourrait être structurant s'ils ne décidaient pas de tout se répartir. Autrement dit, ce sont des visions très locales qui s'affrontent » (Entrevue 17).

Selon nous ce constat s'explique par le fait que le calibrage du FDT en fonction d'une échelle de référence n'est pas étranger au mode de représentation préfectoral. L'analyse des FDT montre que les territoires dont les préfets sont élus au suffrage universel, comme les MRC de Témiscamingue et de Vallée-de-la-Gatineau, ont tendance à vouloir véritablement « territorialiser » le développement par des investissements collectifs, que ce soit en télécommunication, en transport, en développement social ou économique, etc. Inversement, les territoires dont les préfets sont nommés par leurs pairs, comme les MRC d'Abitibi-Ouest et de Papineau entre autres, semblent moins favoriser des projets à portée supralocale, mais plutôt les « municipaliser ». Sur le plan analytique, les préfets élus aux suffrages universels ont surtout *intérêt* à ce que leur action dépasse les frontières d'une localité pour faire émerger un bien commun localisé (Candau et Deuffic 2009). Ce dernier se définit comme compromis qui se construit par des processus d'adaptation, de compatibilité, et d'ajustement des intérêts locaux à un intérêt général au sein d'un territoire (Beuret 2016). Cette définition nous semble pertinente dans le cas des réformes à l'étude pour deux raisons. D'une part, le cadre réglementaire des MRC, par lequel les échanges sont formalisés au sein des

conseils des maires, pose les conditions préalables de la concertation pour la construction d'un intérêt général. D'autre part, l'adhésion des élus au discours gouvernemental sur l'autonomie et l'imputabilité politique devant l'opposition d'autres acteurs aux réformes, ainsi que les besoins pratiques de réorganiser le développement, ont pour effet de resserrer les rangs entre maires et d'accentuer les échanges. Malgré l'absence de pouvoirs particuliers dévolus aux préfets, ceux qui sont élus ne sont pas pris dans des logiques institutionnelles contradictoires. Leur rôle vise alors « autant à éviter de privatiser le bien commun localisé par des intérêts particuliers qu'à obtenir une cohérence et une légitimité plus grande des décisions par rapport à l'action publique classique qui présume une conception préalable de l'intérêt général » (Beuret 2016 : 7). À l'inverse, le cumul des fonctions de maire et de préfet semble empêcher d'avoir à la fois la vision et la légitimité politique de calibrer le FDT et le développement à l'échelle supralocale, alors que l'élection au suffrage universel confère un ascendant politique (Caron de Montigny, Chiasson, Mévellec 2022). Cette vision territoriale découlerait du rôle de médiateur territorial que joueraient les préfets élus en ce qu'ils « possèdent une légitimité démocratique forte pour jouer ce rôle de médiateur (territoriaux), sans nécessairement que les autres préfets en soient totalement dépourvus » (Proulx 2014 : 23). Le surplus de légitimité démocratique d'un préfet élu dépasse même celle d'un député aux yeux de certains : « Un préfet c'est devenu plus important qu'un député. Un préfet [élu] est en interaction constante avec sa population, et pas juste le lundi » (Entrevue 11). Les règles institutionnelles qui régissent la désignation du préfet exercent donc une influence sur le type d'orientation générale de la MRC en matière de développement. La structuration du FDT reflète, au-delà des priorités d'intervention, une structuration des rapports de pouvoirs entre élus locaux d'un même territoire.

La rupture ou la continuité des politiques publiques s’entrevoit dans la possibilité dorénavant pour les MRC de financer des entreprises privées dans les secteurs qu’elles jugent nécessaires à même leur FDT. Cette nouvelle possibilité est doublement ancrée. Premièrement, elle s’ancre dans un certain discours gouvernemental sur les « gouvernements de proximité » et dans *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*⁴⁹, entérinant ainsi le statut particulier et le rôle central que jouent les municipalités dans leur développement. S’il est vrai que peu d’outils concrets en matière de développement découlent de cette loi, cette dernière renforce néanmoins l’autonomie des municipalités notamment en matière de règles de financement et d’octroi de contrats. Deuxièmement, la possibilité de financer des entreprises privées se manifeste par la double volonté d’attirer des investissements et d’investir soi-même en tant que territoire. De plus, dans un contexte d’accroissement des demandes auprès des MRC par de multiples acteurs, suivant les réformes et les coupes budgétaires, la pression de soutenir un commerce de proximité ou une entreprise névralgique a, elle aussi, augmenté. Comme nous l’avons souligné dans le chapitre précédent, la proximité des liens entre élus et acteurs privés participe aussi de cette prise en compte et de cette volonté politique d’agir locale. L’analyse que nous avons effectuée sur la part des FDT dédiée aux entreprises privées brosse un tableau nuancé et contrasté à cet égard. Alors que certains territoires ont opté pour cette option, d’autres ont n’y ont pas eu recours. En effet, aucun territoire n’a investi plus d’un cinquième de son FDT dans le soutien direct aux entreprises privées, mais les écarts entre territoires varient entre 1 % et 19 %.

⁴⁹ *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, LQ 2017, c 13 : <https://www.canlii.org/fr/qc/legis/loisa/lq-2017-c-13/derniere/lq-2017-c-13.html>, site consulté le 12 avril 2018.

TABLEAU 14 : FDT PAR TYPES DE BÉNÉFICIAIRES, PAR TERRITOIRES

Types de bénéficiaires	Abitibi	Collines-de-l'Outaouais	Gatineau	Pontiac	Rouyn-Noranda	Témiscamingue	Vallée-de-la-Gatineau	Vallée-de-l'Or
Économie sociale	59%	54%	82%	14%	51%	49%	24%	32%
Public	40%	41%	0%	37%	23%	50%	56%	50%
Privé	1%	6%	0%	16%	1%	1%	19%	5%
*Inconnu	0%	0%	18%	33%	25%	0%	1%	13%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Données compilées à partir des rapports annuels d'activités des MRC

La difficulté de déterminer l'ensemble des transactions est représentée par le type « inconnu », ce qui peut tout de même représenter près du tiers d'un FDT. Selon notre compilation, les MRC Vallée-de-la-Gatineau et du Pontiac compteraient respectivement pour 44 % et 31 % des aides directes aux entreprises privées sur 8 territoires⁵⁰. Cette part marquée est confirmée par le directeur d'un CLD pour qui les élus auraient cédé sous la pression et opté pour une politique de saupoudrage, plutôt que d'utiliser les ressources pour créer des effets de levier :

« Quand je parle de ce qui se passe en termes de projet avec les autres MRC et que je vois que leurs FDT ont été dilapidés dans les entreprises privées et qu'ils ont donné des subventions de 25 000 \$ juste parce qu'elles venaient cogner à la porte... Je leur réponds que nous sommes allés chercher de l'argent en plus avec ce même argent [par effet de levier] via des programmes de subventions et contributions » (Entrevue 14).

Les secteurs d'activités les plus concernés par cette aide directe aux entreprises privées sont les commerces (de service et de détail) et l'agroalimentaire. Dans les cas des MRC Pontiac et Vallée-de-la-Gatineau, cela s'explique par la présence de nombreuses fermes⁵¹. L'analyse des FDT révèle par exemple le financement d'achat d'équipement et de rénovation de certains bâtiments agricoles. L'appui aux commerces de proximité est particulièrement élevé, notamment dans les MRC rurales. Bien qu'il nous ait été difficile de le confirmer, dans un contexte de forte dévitalisation, il est permis de penser que certaines MRC ont utilisé leur FDT pour maintenir un certain niveau de

⁵⁰ Suivent dans l'ordre les MRC Collines-de-l'Outaouais (12%); Vallée-de-l'Or (9%); Rouyn-Noranda, Abitibi, Témiscamingue (1% chacune).

⁵¹ L'Outaouais ne compte pas moins de 55 municipalités avec une zone agricole décrétée, qui se trouvent principalement dans les MRC Papineau, Pontiac et Vallée-de-la-Gatineau (Doucet 2017).

services à leurs citoyens, que ce soit une petite épicerie ou une entreprise comblant un besoin local. Sur le plan de l'analyse, cependant, on peut voir dans le niveau de l'aide directe aux entreprises la confirmation à la fois d'une reconduction et d'une rupture des politiques supralocales. D'une part, le discours revendicateur des élus ne s'est pas automatiquement traduit par un investissement massif dans les entreprises privées locales. D'autre part, la sollicitation grandissante auprès des élus et la connaissance progressive du fonctionnement des nouveaux instruments laissent présager une action politique plus ciblée, mais difficilement évitable, particulièrement dans les territoires dévitalisés où la MRC représente dorénavant le dernier recours pour le maintien de services et le développement. Autrement dit la possibilité de financer des entreprises privées est davantage utilisée pour conserver les modes traditionnels de soutien au développement revendiqués par les acteurs privés.

6.3.2 Le FARR témoin d'une capacité politique régionale différenciée

À l'échelle régionale (administrative), les mêmes approches distributives sont aussi présentes dans les FARR. L'absence de politique régionale alternative et la réémergence des conflits inter-MRC posent la question non seulement de la capacité des élus locaux à reconduire une action régionale concertée, mais des modes opératoires de cette capacité politique. Autrement dit l'analyse du produit de cette politique doit permettre de prendre la mesure des rapports entre élus et territoires dans la constitution du pouvoir régional. Afin de comprendre comment les FARR ont structuré l'action politique régionale, nous avons analysé la portée de chacun des projets choisis :

- Un projet à portée supralocale signifie qu'un seul territoire mercéen est présent et aidé financièrement.

- Un projet à portée interterritoriale implique qu'il bénéficie nommément à au moins deux MRC.
- Enfin, un projet à portée régionale signifie que la région dans son ensemble est explicitement bénéficiaire, que ce soit dans un domaine d'intérêt général ou par l'addition de ressources dans chacun des territoires.

Rappelons que dans le cadre des FARR, les MRC ne sont pas assurées d'obtenir du financement. Bien qu'un tel exercice ait ses limites, il permet néanmoins de tirer quelques constats sur la dynamique régionale dans les deux premières années de mise en vigueur des FARR. Pour des budgets similaires, nous avons dénombré 45 projets pour l'Outaouais contre 27 pour l'Abitibi-Témiscamingue. De ce total, les projets à portée interterritoriale et régionale sont aussi semblables dans les deux régions. Cependant, ce qui différencie les deux régions est le nombre de projets à portée mercéenne alors que l'Outaouais en a 13 et que l'Abitibi-Témiscamingue en a seulement deux.

TABEAU 15 : PORTÉE DES PROJETS DES FARR, 2017-2019, PAR RÉGION

Portée des projets	Abitibi-Témiscamingue	Outaouais
Supralocale	2	13
Interterritoriale (inter MRC)	3	6
Régionale	22	26
TOTAL	27	45

Source : Données compilées à partir des rapports annuels d'activités des FARR

Le financement de projets à portée supralocale en Outaouais touche plusieurs secteurs et types d'acteurs. L'agroalimentaire, l'économie sociale, les relations avec les peuples autochtones, la santé, les services, la foresterie, ainsi que le récréotourisme, le sport et les loisirs sont autant de domaines qui sont financés. Les acteurs sont aussi bien des municipalités et des corporations que des organismes à but non lucratif. À titre illustratif, une coopérative de service de détail d'une

petite municipalité qui dessert la population d'une MRC et une clientèle automobile à la sortie d'une réserve faunique bénéficie des sommes des FARR. Bien qu'il existe peu d'écart important entre les deux régions selon le nombre de projets à portée interterritoriale (3 % et 15 %), le nombre de MRC visées varie entre les deux. En Abitibi-Témiscamingue, 80 % de ces projets incluent 4 MRC et 20 % comprennent 3 MRC. Inversement, en Outaouais, le tiers seulement des projets inclus 4 MRC, un autre tiers 3 MRC et enfin un dernier tiers vise 2 MRC. Lorsqu'on compare, non plus le nombre de projets, mais la part du financement qu'ils représentent, les projets à portée supralocale et régionale représentent respectivement 1 % et 96 % du FARR en Abitibi-Témiscamingue alors qu'ils sont de l'ordre de 29 % et 55 % en Outaouais.

TABLEAU 16 : FINANCEMENT SELON LA PORTÉE DES PROJETS DANS LE CADRE DES FARR, 2017-2019

Portée des projets	Abitibi-Témiscamingue		Outaouais	
Supralocale	63 417,00 \$	1 %	2 152 640,00 \$	29 %
Interterritoriale	256 206,00 \$	3 %	1 128 911,00 \$	15 %
Régionale	7 267 749,00 \$	96 %	4 018 355,00 \$	55 %
TOTAL	7 587 372,00 \$	100 %	7 299 906,00 \$	100 %

Source : Données compilées à partir des rapports annuels d'activités des FARR

Ces données montrent la volonté finalement relative des élus à véritablement régionaliser l'action politique avec le FARR. Si un projet ciblé peut faire partie d'une stratégie régionale plus vaste, la plupart des projets à portée supralocale désignent dans les faits un seul bénéficiaire, que ce soit une MRC, une municipalité ou un OBNL.

À la portée s'ajoute la nature des projets. Si certains élus locaux ont reconduit avec le FDT les mêmes politiques d'avant les réformes, il en va de même des ententes signées avec le gouvernement du Québec. La disparition des CRÉ a entraîné avec elle l'abandon des ententes spécifiques. Celles-ci permettaient aux élus de conclure des partenariats avec les ministères et

organismes régionaux (Stecq 2014). Elles représentaient des sources de financement importantes, permettant ainsi à des régions comme l'Abitibi-Témiscamingue et l'Outaouais d'obtenir 5 à 7 millions de dollars supplémentaires pour le développement régional. Or, la reconduction de ces ententes, signées entre la table des préfets avec les organismes partenaires, a eu un double objectif politique selon nous. D'un côté, elle permet à l'État de répondre aux critiques des élus concernant le démantèlement complet des instruments régionaux et le manque à gagner important que les réformes ont créées pour les MRC et organismes régionaux. Malgré le renforcement de l'autorité des élus, les contrarier risquerait de diminuer la légitimité du projet gouvernemental. De l'autre, elle répond aux critiques des directions régionales des ministères qui ont écopé plus largement des mesures d'austérité. L'intérêt du gouvernement du Québec réside dans la réduction du mécontentement d'acteurs politiques influents grâce à leur fonction, leur présence sur l'ensemble du territoire québécois et leurs réseaux bien établis et, d'un point de vue pratique, dans la réalisation de l'efficacité politique de ces ententes une fois les cibles de réduction budgétaires atteintes. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que les FARR et les ententes sectorielles aient été créés dans la foulée d'un réinvestissement du gouvernement du Québec après deux années d'austérité budgétaire (2014-2017). La combinaison du retour à l'équilibre budgétaire et de la critique émanant d'acteurs supralocaux (élus, organismes communautaires, fonctionnaires, etc.) et nationaux (opposition, centrales syndicales, professeurs et chercheurs, etc.) a favorisé la réémergence d'une formule régionale.

Les ententes sectorielles permettent-elles toutefois de recréer une capacité politique régionale ? D'abord, l'analyse de la nature des projets financés montre que ces ententes sectorielles constituent un faible pourcentage des FARR, avec des différences régionales importantes.

TABLEAU 17 : FARR PAR TYPES D'INITIATIVE, PAR RÉGION, 2017-2019

Types d'initiative	Abitibi-Témiscamingue		Outaouais	
	Montants	%	Montants	%
Entente sectorielle	2 668 580,00 \$	35 %	350 000,00 \$	5 %
Projet	4 918 792,00 \$	65 %	6 881 906,00 \$	95 %
TOTAL	7 587 372,00 \$	100 %	7 231 906,00 \$	100 %

Source : Données compilées par l'auteur à partir des rapports annuels d'activités des FARR

En tout, quatre ententes sectorielles de développement ont été signées, dont deux en Abitibi-Témiscamingue en 2018-2019 et deux en Outaouais, soit une en 2017-2018 et l'autre l'année suivante. En Abitibi-Témiscamingue, une première entente sectorielle de développement vise la réalisation d'un projet d'installation de borne de recharge pour véhicules électriques. Les partenaires réunissent l'interlocuteur privilégié du gouvernement du Québec à l'échelle régionale en matière d'environnement — le Conseil régional de l'environnement —, les cinq MRC ainsi qu'Hydro-Québec. Une seconde entente sectorielle vise la réalisation d'un projet (MOBILE-AT) visant l'implantation de 32 sites cellulaires LTE-A dans la région. L'entente réunit ici aussi les cinq MRC ainsi que la Gestion de l'inforoute régionale de l'Abitibi-Témiscamingue (GIRAT). En Outaouais, deux ententes sectorielles de développement ont été signées pendant la période 2017-2019. La première a trait à la culture et vise à favoriser les liens de collaboration entre les milieux de la culture et de l'éducation. Elle lie toutes les MRC de la région à l'organisme Culture Outaouais. La deuxième porte sur la concertation régionale dans ses capacités organisationnelles. Elle vise à « mettre sur pied une démarche et des activités de concertation régionale pour soutenir la mise en œuvre des priorités régionales de développement et la prise en compte des enjeux d'intérêts communs pour l'Outaouais »⁵². L'entente réunit la Conférence des préfets de

⁵² Communiqué de presse : <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/fonds-d-appui-au-rayonnement-des-regions-plus-de-4-2-m-pour-23-projets-et-1-entente-sectorielle-en-outaouais-869080207.html>, consulté le 4 mars 2019.

l'Outaouais, les quatre MRC et la ville de Gatineau, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ainsi que le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

Cette entente est intéressante à plusieurs niveaux. D'abord, elle contredit la volonté du gouvernement de ne pas financer de structure. En Abitibi-Témiscamingue, l'incapacité de financer des structures à même les fonds du gouvernement avait amené au développement parallèle de tables de concertation sectorielles, notamment en matière de développement économique réunissant CLD, directions économiques des MRC et l'antenne régionale du ministère de l'Économie et de l'Innovation. En Outaouais, la possibilité d'une telle entente est circonstancielle et s'explique selon nous par un changement de garde à l'échelle locale et provinciale. La tenue d'élections municipales en 2017 et l'arrivée de la Coalition Avenir Québec (CAQ) aux commandes de l'État en 2018 ont permis un renouvellement des dynamiques régionales⁵³ en bonifiant les mesures de financement⁵⁴ et en convenant d'un autre pacte fiscal avec les associations municipales l'année suivante⁵⁵.

⁵³ Ce changement est particulièrement significatif en Outaouais, bastion traditionnellement libéral depuis la fin des années 1970. Sur 5 circonscriptions provinciales, toutes détenues par le PLQ, 3 ont basculé du côté de la CAQ.

⁵⁴ Le gouvernement formule dès le début de son mandat une Stratégie de développement économique local et régional. Bien qu'elle ait été avortée, elle contenait plusieurs éléments dont « la mise sur pied de Comités de développement pour chacune des régions administratives, la création du réseau Accès entreprise Québec, le dévoilement d'un Plan d'action gouvernemental d'économie sociale 2020-2025, l'adaptation des Fonds locaux d'investissement (FLI) aux nouvelles réalités auxquelles les entreprises sont confrontées, la poursuite de la collaboration avec les MRC afin de compléter le réseau des Fonds locaux de solidarité (FLS), le Fonds capital régional et coopératif Desjardins (FCRCD) et d'autres sources régionales de financement ». <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/754983/idees-bilan-mitige-pour-la-caq-en-amenagement-et-developpement-territorial>, consulté le 3 juin 2023.

⁵⁵ Le Pacte fiscal fusionne les FDT et les FARR pour constituer un Fonds Régions et Ruralité dont les investissements totalisent 267,5 millions comparativement à 160 millions pour les FDT et FARR à l'année 2018. https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/organisation_municipale/accord_partenariat/Partenariat2020-2024_DocumentBREF_VF.pdf, consulté le 4 décembre 2022.

Le FARR montre ici deux d'effet de son instrumentation selon nous. D'un côté il agrège des points de vue différenciés en constituant un carrefour où les acteurs doivent accepter de travailler ensemble (Lascoumes et Simard 2011). Malgré les désaccords qui séparent les territoires, l'utilisation du FARR semble vouloir tendre vers la construction d'un intérêt régional. En Abitibi-Témiscamingue, elle prend la forme d'une représentation élargie et d'une portée plus grande des investissements comme en témoigne ce préfet :

« Il nous manque parfois un territoire, mais sinon je sens une bonne dynamique entre nous. C'est nous, les préfets, qui avons décidé qu'il fallait rester forts et unis, et qu'il fallait nommer des représentants de la société civile de chacun des territoires avec une vision régionale pour faire des projets rassembleurs » (Entrevue 23).

En Outaouais, la construction d'un intérêt régional semble se limiter pour la période étudiée au financement nouveau d'une concertation régionale. De l'autre côté, le FARR crée des effets d'inertie dans la mesure où il canalise seulement la résistance des acteurs et les expose à des pressions mutuelles. En effet, le FARR devient le lieu où se prolongent les conflits entre territoires, et où se formule des exigences en termes de monnaie d'échange pour les élus. En Outaouais, la seule présence des préfets rend difficile d'instituer une réelle concertation au dire d'un fonctionnaire supralocal :

« On est une région très inégale... On a essayé de le faire comprendre pour le FARR. Dans l'ère post-CRÉ, à la table des préfets, ils sont très peu (5). On voulait travailler sur un mécanisme de concertation régionale, mais ils ne s'entendent pas. Ils se réunissent pour le FARR quand c'est nécessaire, mais j'ai l'impression, des fois, que c'est plus pour faire des demandes que pour trouver des terrains d'entente. Chacun travaille pour soi » (Entrevue 14).

D'ailleurs, les projets du FARR ne semblent pas être compris uniquement dans leur portée régionale par tous : « Y'a des groupes à qui le CLD disait : "On n'a pas d'argent dans le FDT donc soumettez vos projets au FARR » » (Entrevue 18). Or comme les projets des FDT sont de nature supralocale, ils sont plus susceptibles de renvoyer aux intérêts d'une seule MRC et de créer des frictions autour du porteur de dossier politique, à savoir les préfets, sur leur absence de véritable

portée régionale. La portée moins régionale des projets et la représentation exclusivement préfectorale du FARR fait en sorte que les élites locales en Outaouais conçoivent davantage le FARR à l'instar des FDT comme objet de négociation. Autrement dit, à la lumière des deux régions étudiées, plus les écarts sont importants entre MRC au sein d'une même région, plus les politiques régionales seront vues et utilisées comme monnaie d'échange pour satisfaire des intérêts mercéens. En ce sens, les FARR nous semblent particulièrement révélateurs d'une capacité politique régionale affaiblie et différenciée. La structuration des politiques régionales par une politique de saupoudrage et de mobilisation des ressources demeure largement tributaire de la dynamique entre territoires, dynamique structurelle que les réformes ont renforcée. Dans la prochaine section, nous analysons les motivations et les moyens concrets par lesquels les élus tentent de consolider ou de concilier les intérêts territoriaux.

6.4 Le pilotage des politiques publiques, cohérence de l'action ou cohésion territoriale ?

L'analyse de la capacité politique relative des territoires nous renseigne sur l'écart entre le discours volontariste des élus et la pratique du développement. Cela dit, elle nous informe peu sur les buts recherchés par ces mêmes élus. Les IAP, incarnés ici par le FARR et le FDT, sont avant tout des instruments qui servent des finalités politiques (Halpern, Lascoumes, Le Galès 2014). Bien que ces finalités ne soient pas toujours explicites, les instruments demeurent porteurs de valeurs intrinsèques et ne sont pas neutres (Lascoume et Le Galès 2004). S'interroger sur le sens et l'utilité que les acteurs leur donnent permet de mieux comprendre la manière dont les réformes ont durablement impacté la politique de développement dans les territoires. Nous regroupons les instruments sous deux catégories de buts généralement opposés, mais parfois complémentaires. D'un côté, les politiques publiques instituées par les réformes ont été utilisées pour créer des effets

de levier, autant à l'échelle supralocale que régionale, et rendre les politiques de développement plus cohérentes entre elles. De l'autre côté, elles ont joué un rôle de conciliation des intérêts locaux et supra locaux, notamment par un pilotage à distance, pour maintenir une certaine cohésion des territoires eux-mêmes. Dans cette section, analysons comment chaque instrument, soit le FDT et le FARR, a été mobilisé avec des visées de cohérence/consolidation et de cohésion/conciliation des intérêts.

6.4.1 *Le FDT, un instrument caméléon aux visées politiques opposées*

À l'échelle supralocale, la flexibilité des FDT amène des discussions sur l'utilisation des fonds. Pour certains élus, son utilisation doit s'appuyer sur la critique de la PNR. La rigidité, la lenteur du processus bureaucratique, mais, surtout, l'éparpillement des fonds pouvait affecter la cohérence d'ensemble des interventions. Inversement la consolidation des moyens financiers par le FDT devient l'occasion de formuler toutes les politiques à partir d'un seul centre de décision et de rendre le développement plus « cohérent ». Bien que le terme ne vienne pas des acteurs, ces derniers expriment néanmoins cette idée par le besoin de « projets structurels et rassembleurs », qui répond à des « aspirations territoriales » et non plus seulement locales, comme nous le verrons. Par cohérence, nous entendons « [...] *an attribute of policy that systematically promotes synergies between and within different policy areas to achieve outcomes associated with jointly agreed policy objectives* » (Nilsson et al. 2012: p. 396). La notion de synergie est centrale et peut se manifester sous la forme de coordination, d'intégration ou d'approche commune dans l'atteinte de buts préalablement définis (Savard 2015). La cohérence est liée à l'efficience en ce que les deux s'appuient sur des impératifs économiques qui visent à conserver au maximum des ressources qui se raréfient (Di Francesco 2001).

La cohérence permet ainsi de réaliser des économies d'échelle et, dans le cas qui nous occupe, de peser plus lourdement sur les dynamiques territoriales en mobilisant l'ensemble des ressources du territoire. Le cas de la MRC Témiscamingue l'illustre bien. L'analyse des FDT témoigne, plus qu'ailleurs, de l'absence d'aides locales généralisées comme ce fut le cas dans les pactes ruraux. Au contraire, ils visent à fédérer les ressources des municipalités membres pour aborder des enjeux qui dépassent les intérêts strictement locaux. Rappelons que la configuration territoriale de la MRC Témiscamingue se caractérise par une constellation de plusieurs municipalités de petite taille. Prise individuellement, leur capacité d'action est limitée. Elle peut toutefois devenir plus structurante lorsqu'elles se regroupent. Ce principe fédérateur peut, en théorie, favoriser une plus grande cohérence des politiques dans une logique de synergie. En pratique, il n'est pas sans créer de friction dans la mesure où cette configuration territoriale favorise la compétition pour l'accès aux produits du FDT. En effet, dans pareil cas, les projets supralocaux font l'objet d'une critique liée à la centralisation dans les villes qui aspirent à jouer, grâce à leurs infrastructures et à la structure de leur économie, un rôle prépondérant en matière de développement. Cette critique n'est pas propre au Témiscamingue, mais renvoie à des phénomènes spatioéconomiques par lesquels les localités en périphérie de municipalités plus urbanisées sont dépendantes de l'activité économique, des innovations technologiques et des pôles de développement de toute sorte qui s'y trouvent (Proulx 2009, 2012). Cette dynamique centre-périphérie peut être à l'origine de tensions politiques basées sur la compétition territoriale (Klein 2002).

À l'opposé, les FDT peuvent aussi servir à atténuer ces mêmes frictions en neutralisant les velléités de certains élus. Par exemple, la volonté d'une ville de faire payer les municipalités avoisinantes pour l'utilisation de services qu'elle dessert à leurs citoyens peut être contrecarrée par l'adoption

systematique de projets qui visent à desservir l'ensemble des habitants du territoire. La mise en commun des ressources peut avoir d'autres conséquences politiques. Le refus de fusions municipales dans les milieux ruraux peut mener à des regroupements de services, mais seulement entre quelques-unes et pour des missions précises liées à leur responsabilité légale (Collin 2002). Le FDT permet de territorialiser non seulement certains projets, mais l'expertise au sein de la MRC, notamment par le financement d'une offre de service commune, comme l'explique cet élu d'une municipalité rurale :

« Quelques municipalités ont discuté de fusion, mais la plupart ne veulent rien savoir. C'est pourquoi y'a beaucoup de regroupements de services dans plusieurs domaines. Mais avec le nouveau rôle de la MRC et les choses qu'on peut faire (FDT, notamment), ce serait mieux que ce soit elle qui offre les services plutôt que quelques municipalités entre elles, comme se partager un inspecteur général et non huit, par exemple » (Entrevue 2).

La recherche de cohérence à travers le FDT peut permettre plus facilement de créer des effets de levier, tout en jouant des relations entre les acteurs. Enfin, la création d'effet de levier par le FDT s'entrevoit aussi par la capacité de certains acteurs (MRC) de l'utiliser pour aller chercher des montants d'argent additionnels. Pour ce directeur d'un CLD, la recherche de financement complémentaire crée un effet boule de neige : « Certains liquident leur FDT rapidement alors que nous, on l'utilise aussi pour aller chercher d'autres montants en appliquant sur des programmes gouvernementaux comme des ententes sur la main-d'œuvre par exemple. On l'utilise pour créer un effet de levier » (Entrevue 14). Il est en effet possible de postuler à d'autres programmes, gouvernementaux ou d'autres parties, avec les fonds du FDT. Cette stratégie, cependant, s'inscrit aussi dans un double contexte d'austérité et de besoins pressants. Comme nous l'avons souligné plus haut, l'accroissement des demandes auprès des MRC s'est soldé par une réponse rapide de certains élus prêts à déboursier davantage, ce qui a provoqué un manque à gagner à court terme. Or d'autres élus ont plutôt cherché à augmenter leur capacité de financement en souscrivant à des

programmes gouvernementaux, ce qui leur permet de réaliser des économies d'échelle et de répondre à un plus grand nombre de besoins.

Les politiques territoriales peuvent être l'occasion pour certains élus locaux de piloter ou d'orienter plus facilement les dynamiques locales. Le FDT a une fonction instrumentale qui vise non pas la recherche de la cohérence, mais plutôt la cohésion territoriale. De manière simplifiée la cohésion renvoie à la volonté de réduire les disparités économiques et sociales (Brunazzo 2016). Elle vise à renforcer les liens entre acteurs par « l'imposition de contraintes ou d'avantages spécifiques en vue de rétablir l'équilibre en faveur de certains territoires » (Jouen 2008 : 1). La cohésion territoriale renvoie donc à l'idée de stabilité politique et sociale. La conciliation d'intérêts locaux divergents devient un but en soi auquel le FDT contribue. Comme nous l'avons souligné plus haut, l'adoption d'une politique de saupoudrage témoigne de la reconduction des politiques existant préalablement aux réformes. Cette reconduction est motivée entre autres par le souci de ne pas s'aliéner les municipalités quant à leurs demandes particulières et d'acheter une certaine paix politique. Cela s'illustre entre autres par la volonté affichée de certains élus d'utiliser les FDT de manière à éviter d'augmenter les quotes-parts des municipalités. L'un des fonctionnaires d'une MRC résume la situation ainsi :

« L'enveloppe auparavant pour les CLD arrivait à la MRC, qui devait la transférer pour financer le CLD. La loi nous obligeait à verser un certain pourcentage par municipalité (quotes-parts). Avec l'abolition il n'y a plus d'obligation. Ma déception vient du fait que quand on prépare le budget, mes élus me disent : "Prends tout le financement pour l'entente de services avec le CLD à même le FDT". Les municipalités ne mettent même plus de quotes-parts. J'avais baissé à la première année le niveau de financement par municipalité ce qui envoyait le signal que le palier municipal continuait à appuyer les gens d'affaires. Mais à la deuxième année, ils ont voulu que le financement ne se fasse que par le FDT » (Entrevue 19).

Dans les faits, cela permet aux municipalités et à leurs représentants élus de se désengager du développement en dépit de leur discours volontariste. De manière encore plus ciblée, la stratégie peut consister à offrir aux municipalités et aux acteurs des montants d'argent moindres pour des

appels à projet, par exemple, après s'être assuré de financer l'ensemble des services de la MRC, comme le relate le directeur d'un CLD :

« Au niveau de la gestion, c'est la même chose. On analyse les dossiers puis c'est la MRC qui gère les sommes. Pour ce qu'on peut faire avec l'argent, c'est différent. Ça donne plus de possibilités à la MRC de décider ce qu'elle veut financer. Je vais aller plus loin. Ça permet à la MRC de dire qu'elle va financer son aménagiste avec le FDT, mon comité urbain, etc. Une fois qu'ils prennent ce qu'ils ont besoin, ils disent aux autres acteurs voici ce qu'on vous laisse. Ils payent une partie du fonctionnement du CLD avec le FDT et le restant c'est pour des projets structurants, mais c'est moins que le pacte rural. On évite donc d'augmenter les quotes-parts et on prend les sommes dans le FDT. On n'aime pas ça (augmenter les quotes-parts) avant les élections ! (rires) » (Entrevue 14)

Cette stratégie revient à éviter les conflits non seulement entre élus d'un territoire, mais entre ceux-ci et leurs commettants. En d'autres mots, elle permet de maintenir les taxes à un niveau le plus faible possible. Malgré sa récente création, le FDT peut être appréhendé ici comme un « vieil » instrument — *substantive financial instrument* (Howlett 2011) — et qui s'inscrit parfaitement dans la tradition municipale canadienne (Prémont 2015). Les élus ayant une conception traditionnelle du rôle des municipalités utilisent le FDT dans le but de maintenir une fiscalité basse. La MRC a intérêt dans son nouveau rôle à ne pas en demander davantage aux municipalités via leurs quotes-parts, car cela forcerait les élus à augmenter le fardeau fiscal de leurs citoyens et de leurs entreprises. Or en raison d'une forte dépendance fiscale des municipalités à l'impôt foncier, plusieurs élus notamment en milieu rural se définissent politiquement par le maintien d'un faible niveau de taxation (Hamel 2019). Le FDT permet ainsi d'apaiser les élus en augmentant artificiellement ou en payant la totalité des coûts de service de la MRC.

Cet instrument « caméléon » qu'est le FDT permet également un pilotage à distance entre la MRC et les municipalités qui sert à orienter le développement. Les montants rendus disponibles aux municipalités pour des appels à projets par exemple ne servent pas ici à limiter leur contribution

financière à la MRC, mais à leur permettre de se développer en fonction de critères et de conditions qui servent les objectifs de la MRC comme l'avoue candidement ce directeur :

« Par exemple, on a vraiment le souhait de développer une identité territoriale. C'est critique et essentiel sur le plan touristique. On va donc pouvoir dire avec notre FDT "cette année, sur notre 600 000 \$ prévu en projets structurants, on en prend 300 000 \$ qui n'est pas admissible pour des appels à projets, mais l'autre partie est là si vous [les municipalités] voulez faire telle ou telle chose. Faites ça [tel projet] dans vos municipalités et on va vous en financer jusqu'à 75 %. Mais c'est seulement ÇA qu'on finance. Si tu ne fais pas ça, t'as pas d'argent". Donc on peut contrôler pour orienter ce qu'elles font... » (Entrevue 26)

Si cela peut en théorie être compatible avec la création d'un effet de levier, cette instrumentalisation du FDT dénote en pratique une volonté de piloter à distance les municipalités. Nous avons remarqué cette pratique dans les territoires ayant rapidement opté pour une intégration du développement économique, dont les MRC Abitibi-Ouest, Papineau et Vallée-de-la-Gatineau. Le FDT peut financer une multiplicité de projets locaux semblables qui sont en principe sous leur responsabilité tel que l'entretien du système d'aqueduc, l'aménagement urbain, etc. C'est d'ailleurs ce que révèlent leurs rapports d'activité. Le dédoublement des aides mais surtout l'assortiment de conditions de financement permet d'assurer une certaine cohésion et stabilité du développement entre municipalités par leur instrumentalisation.

6.4.2 *Le FARR comme instrument d'affirmation régionale ou territoriale?*

À l'échelle régionale, la cohérence des politiques entre elles et la cohésion des territoires prennent d'autres formes. Les volte-face du gouvernement sur la nature (programme ou fonds) et les conditions d'octroi du financement (minimum de deux territoires, financement d'aucune structure, etc.) du FARR ont complexifié son utilisation. Pour certains élus critiques des réformes, le FARR représente un aveu d'échec de la part du gouvernement en matière régionale. Alors qu'il a lui-même désinstitutionnalisé l'échelon régional (en supprimant les CRÉ), il met sur pied le FARR qui doit permettre de recréer une dynamique régionale. Le but recherché des FARR pour certains

élus est directement lié à leur lecture des visées du gouvernement du Québec avec les réformes territoriales, soit l'affaiblissement de la région comme entité politique par la création des conditions d'une division entre territoires (« diviser pour mieux régner »)⁵⁶. Le FARR devient alors pour eux un moyen de contourner ces réformes ou, du moins, d'en diminuer les effets. Il permet par le fait même de miser sur le poids politique et économique de toute la région, notamment à destination d'investisseurs potentiels. Comme l'exprime ce préfet,

« Devant la rareté des ressources, devant la rareté des moyens financiers pour faire quelque chose, t'as pas intérêt à partir à cinq pour aller chercher de la main-d'œuvre, par exemple. T'as intérêt à partir comme région. Choisissez l'Abitibi-Témiscamingue pis décidez où vous voulez habiter. La mobilité de la main-d'œuvre étant ce qu'elle est... Y'a énormément de mobilité (interterritoriale). C'est ridicule de penser pouvoir faire des gains à moyen et long terme en étant divisés » (Entrevue 10).

D'une autre manière, le pilotage des FARR s'entrevoit par la volonté de protéger et d'affirmer les intérêts des MRC. Par exemple, comme nous l'avons souligné plus haut, le nombre de projets individuels important en Outaouais illustre cette instrumentalisation des FARR dans l'optique de protéger les intérêts des territoires. Le FARR est alors perçu comme devant être l'extension ou le prolongement des intérêts mercéens, et non leur dépassement ou leur refonte dans un intérêt régionalement construit. Les règles qui encadrent le FARR exposent davantage les élus aux risques de ne pas faire valoir leurs intérêts sur une base mercéenne en l'absence de garantie financière, comme l'exprime ce directeur de MRC : « Ce qui est plus difficile avec la politisation c'est que sous la CRÉ, la MRC était assurée de pouvoir déposer certains projets et d'avoir un financement minimal. Maintenant ce n'est pas assuré, même si les projets doivent avoir un certain rayonnement (impact sur au moins deux territoires) » (Entrevue 26). Si le FARR est un dispositif qui met en relation les acteurs locaux entre eux, cette possibilité le transforme davantage en une « arène de la négociation » qu'en un : « forum de la délibération », pour reprendre une distinction

⁵⁶ L'expression est revenue à maintes reprises dans les entretiens.

habermassienne. Alors que ce dernier met l'accent sur les qualités intrinsèques d'un débat de politiques publiques, le premier renvoie à une « pure confrontation des intérêts ne pouvant déboucher que sur des compromis instables » (Jobert 2004 : 17).

Dans le cas du FARR, l'absence de pugnacité et de revendication peut politiquement et économiquement coûter cher aux élus, comme le rapporte l'un d'entre eux avec cet exemple :

« Y'a des têtes et des caractères plus forts que d'autres autour de la table, c'est évident. Y'en a qui veulent pas faire trop de vagues parce qu'y savent que certains élus en veulent plus pour leur argent fac ils les laissent faire... mais ça veut pas dire que les ententes leur rapportent quoi que ce soit ! Financer des projets agricoles au Témiscamingue par exemple, ça rapporte rien à Val d'Or ou Rouyn-Noranda. Par contre, eux tu les verras pas amener à la table des projets pour le secteur minier ! Y'a un prix à payer pour pas froisser du monde pis les avoir de ton côté » (Entrevue 28)

Pour les préfets non élus, le déficit de légitimité par rapport à leurs homologues élus au suffrage universel ajoute une pression supplémentaire. Ils doivent non seulement représenter le conseil des maires, mais protéger les intérêts locaux, dont les leurs. Pour ces élus le FARR doit surtout servir à protéger et affirmer des intérêts locaux plutôt qu'à développer une capacité politique régionale et à instituer un rapport de force.

CONCLUSION

Ce chapitre cherchait à répondre en partie à notre questionnement initial sur l'appropriation des réformes dans un cadre décentralisé par les élus locaux et ses répercussions sur le développement. En plaçant la focale de l'analyse sur les politiques qui ont émané des territoires, notre démarche visait à saisir « les effets que génèrent la traduction des politiques publiques en actes concrets, et la manière dont ceux-ci recadrent les enjeux publics » (Thoenig 2012 : 422). Nous avons montré que la légitimité renouvelée et revendiquée des élus les a conduits à élaborer des politiques de développement qui sont tout sauf neutres. D'abord, elles reflètent des priorités et des capacités

politiques qui tiennent à des utilisations, des stratégies et des fins politiques, bref à des modes opératoires différenciés selon les territoires. Le FDT et le FARR ont permis aux élus à la fois de rompre, mais aussi de reconduire les politiques antérieures aux réformes. Ensuite, bien que certains élus aient su jouer des dynamiques territoriales, d'autres y ont plutôt été contraints politiquement. Cela s'est traduit d'un côté par la volonté de créer des effets de levier ou de piloter à distance le développement, et de l'autre par la volonté d'affirmer et de défendre les intérêts territoriaux ou de recréer un rapport de force régional face à l'État québécois. Enfin cette différenciation des politiques territoriales, comme dans le cas de la gouvernance, témoigne d'une résurgence des conflits qui s'enracinent non seulement dans des configurations politiques spécifiques, mais dans des modes d'action publique opposés centrés sur les élus. Il s'agit à ce stade d'en expliciter les caractéristiques essentielles.

CHAPITRE VII : REDISTRIBUTION DU POUVOIR POLITIQUE ET RECONFIGURATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Les deux chapitres précédents ont porté sur l'effet des réformes territoriales sur la gouvernance et les politiques publiques dans les territoires québécois. Nous avons montré comment les élus locaux se sont approprié ces réformes, en considérant un double phénomène. D'une part, les réformes s'inscrivent dans une municipalisation du développement. Les municipalités et leurs représentants élus occupent désormais une place prépondérante dans la prise de décision. La conséquence immédiate a été, tel que nous l'avons montré, la résurgence de conflits politiques latents qui étaient contenus ou médiés par l'ancien « modèle québécois de développement ». Ce modèle, rappelons-le, se caractérisait par une concertation organisée entre acteurs politiques et la société civile avec une imbrication des échelons local, supralocal et régional (Rigaud et al. 2010). En accentuant le rapport de force en faveur des élus, les réformes territoriales ont accentué les clivages entre d'une part les territoires et d'autre part les acteurs, y compris entre élus. Certains d'entre eux ont su « tirer profit » de ces changements pour asseoir durablement leur autorité et pour mener des actions qui servent d'abord et avant tout l'intérêt de leurs électeurs et territoires respectifs. D'autres ont plutôt « subi » ces changements en cherchant à conserver certains acquis, à redynamiser le dialogue régional et à poser des gestes intéressés en ce sens. D'autre part, les réformes ont favorisé les conditions d'une différenciation territoriale (Douillet, Négrier et Faure 2015). La consécration de l'autonomie des élus locaux a renforcé leur légitimité et leurs moyens d'action, et leur a permis d'arrimer leurs velléités avec des instruments d'action publique politiques, financiers et réglementaires, avec des variations importantes d'un territoire à l'autre. Certains élus ont même reconduit les politiques existantes avant les réformes alors que d'autres s'en sont éloignés en fonction de considérations politiques, stratégies et intérêts variés.

L'appropriation des politiques de développement par le prisme municipalisation (appropriation des réformes et des outils en découlant par les élus municipaux)/différenciation (modulation des pratiques et usages du développement via des programmes de subventions d'une MRC à l'autre et d'une région à l'autre) sous-tend ainsi une distribution *effective* du pouvoir politique.

L'objectif de ce chapitre vise à faire une synthèse des chapitres d'analyse précédents en déplaçant le regard sur la reconfiguration de l'action publique que cette distribution du pouvoir local implique. Si nous l'avons illustré empiriquement jusqu'à présent, il importe ici de la schématiser et d'en expliciter les ressorts théoriques.

De manière générale nous nous appuyons sur l'approche néoinstitutionnaliste par laquelle l'action politique est fortement impactée par l'environnement institutionnel (Powell et DiMaggio 1991 ; Lecours 2002). Les institutions, entendues comme règles et normes, jouent un rôle déterminant dans la structuration des comportements des acteurs et des décisions politiques (Steinmo 2008). Dans la lignée de Guigner (2012) le recours à cette grille de lecture se veut circonscrit et heuristique, donc plus pragmatique que dogmatique. Il s'agit d'en mobiliser les intuitions analytiques plutôt que d'en tester les hypothèses et les variables. Plus spécifiquement, nous souhaitons mettre l'accent sur la grille de lecture néoinstitutionnaliste dans sa variante historique. L'institutionnalisme historique part de l'idée que la stabilité des institutions est assurée par des mécanismes internes qui engendrent leur conservation. Ces mécanismes d'autorenforcement créent dans les faits une « dépendance au sentier » (Hall and Taylor 1996; Pierson 1993) par laquelle les choix et décisions politiques s'arriment et s'accordent avec les règles institutionnelles en vigueur en limitant les déviations et les alternatives (Guigner 2012). La nature de cet accord varie néanmoins:

« A historical institutionalist does not believe that humans are simple rule followers or that they are simply strategic actors who use rules to maximize their interests [...] Most likely, any significant political outcome is best understood as a product of both rule following and interest maximizing. » (Steinmo 2008 : 163).

Les choix et décisions politiques sont donc situationnels, et les intérêts des acteurs sont fonction du contexte institutionnel (Kublër et De Maillard 2009). La stabilité institutionnelle n'est toutefois pas permanente. Le contexte institutionnel peut évoluer à travers des moments de rupture (*critical junctures*), provoqués par des chocs extérieurs (Conteh et Panter 2017). Ce parti pris historico-néoinstitutionnaliste peut également s'appliquer à l'action publique territoriale, que ce soit dans le temps long de fabrication des modes de gouvernance (Pradella 2023), l'enchevêtrement de la gouvernance territoriale dans des dispositifs institutionnels multiples (Gilly et Wallet 2005; Alistair et al. 2015), ou encore la dépendance au sentier des politiques de développement régional à différents échelons politico-administratifs (Leloup, Moyart et Pradella 2007). Dans le cas qui nous occupe, une entrée par les institutions nous permet d'observer leur effet sur le comportement des acteurs. Plus précisément, une analyse de l'espace démogéographique et organisationnelle des territoires permet d'éclairer la manière dont le pouvoir politique local est exercé par les élus locaux.

Dans cet esprit, nous traitons d'abord de l'espace institutionnel dans lequel les élus locaux s'inscrivent, avant d'analyser les rôles spécifiques et différenciés que ces derniers ont joués dans les réformes territoriales. Nous montrons que les trajectoires des réformes territoriales peuvent être comprises par l'articulation entre configurations politiques territoriales (CPT) et postures politiques. D'un côté, les réalités démogéographiques des territoires et le processus décisionnel propre à chaque MRC façonnent l'environnement politique dans laquelle les élus locaux évoluent. Ces contraintes institutionnelles structurent les liens que ces élus entretiennent entre eux à l'échelle supralocale dans ce que nous appelons des configurations politiques territoriales (CPT). Celles-ci

jouent un rôle clé dans la définition de la gouvernance et des politiques territoriales qui sont formulées. De l'autre côté, ces configurations politiques territoriales favorisent l'adoption de postures politiques particulières chez les élus. Ces postures reflètent des visions opposées du développement, du rôle de l'élu local et des stratégies politiques. Au centre de cette articulation configurations politiques territoriales /postures politiques se trouve des élus fortement interdépendants les uns des autres.

7.1 Les configurations politiques territoriales comme conditions institutionnelles de l'exercice du pouvoir politique local

Les CPT sont les conditions institutionnelles de l'exercice du pouvoir politique local. Elles sont façonnées par un ensemble de règles qui orientent le comportement des élus. Les CPT comprennent deux dimensions. La première renvoie aux réalités démogéographiques des territoires. Ces réalités reflètent l'évolution et la répartition de la population entre municipalités, la nature urbaine ou rurale de ces dernières, ou encore le degré de vitalité économique et les écarts de développement qui existent entre elles. Ces réalités sont le produit d'une histoire marquée par la colonisation, l'occupation et le développement des territoires. En ce sens, elles sont profondément ancrées dans l'espace et le temps long. La seconde dimension renvoie au processus décisionnel de chacune des MRC. Ce processus s'appuie d'une part sur le système de votation et de répartition des voix au Conseil des maires et d'autre part sur le mode de représentation préfectorale. Il est en quelque sorte la traduction politico-organisationnelle des réalités démogéographiques territoriales⁵⁷.

⁵⁷ La prise en compte de variables sociopolitiques ici n'est pas si éloignée de la prise en compte de variables socioéconomiques dans les travaux de Négrier (2005) sur la configuration territoriale spécifique à Montpellier.

7.1.1 La dimension démographique de la configuration politique territoriale

La dimension démographique peut être comprise à la lumière du modèle d'analyse centre-périphérie issu de la géographie politique (Reynaud 1981), repris et développé dans sa variante systémique par Labat (2021b ; 2024). Ce modèle permet d'observer des *relations* entre des *éléments* participants d'un même système territorial.

D'une part, les éléments renvoient aux centres et aux périphéries, et le modèle postule une forme de domination des premiers sur les seconds. Le centre est un lieu où se concentrent « la population, les richesses, les capacités d'innovation, les moyens d'action et les pouvoirs de décisions » (Lévy et Lussault 2013 : 142, cité dans Labat 2024). Il incarne dans l'espace géographique un pouvoir d'attraction et d'influence économique et politique. À l'inverse, les périphéries sont dépendantes de l'activité des centres en ce que leur population y est moins importante, moins dense et moins bien nantie (Brunet, Ferras et Théry 2005). Elles sont aussi moins autonomes sur le plan décisionnel et se définissent en opposition au centre. Centre et périphérie s'apparentent ici au binôme urbain-rural.

D'autre part, les relations entre ces éléments laissent à voir des flux de ressources, de capitaux et de personnes. Les relations peuvent être verticales entre différents échelons ou horizontales entre entités d'un même niveau. Les relations horizontales peuvent aussi bien être entre centre-périphéries qu'entre centres et périphéries elles-mêmes. Elles montrent à voir une inégalité entre des territoires qui bénéficient du système territorial et d'autres qui le subissent (Labat 2021a). Cependant, ces relations ne sont pas qu'unidirectionnelles, mais peuvent au contraire s'enchevêtrer: « L'emboîtement des situations de centralité et de périphérie organise une hiérarchie territoriale qui génère des enjeux ou des tensions de centralité à différentes échelles. Les relations

centre-périphérie sont multiscalaires et s'adossent à la hiérarchie de l'armature urbaine » (Labat 2024 : 24). Autrement dit, un territoire peut à la fois être le centre et la périphérie d'un autre, générant des influences réciproques qui structurent les relations.

Le modèle permet ainsi de formaliser tout système fondé sur des relations qui sont tout sauf binaires (Grataloup 2004 ; Gauthier, Chiasson, Mévellec 2021). Conséquemment, l'interaction dynamique entre centres et périphéries amène ces derniers à évoluer non seulement dans des directions différentes, mais à des vitesses différentes, comme le souligne Raynaud (1980 : 73) « la croissance des divers éléments d'un système spatial est allométrique, c'est-à-dire que le taux de croissance de chaque élément tend à être différent du taux de croissance de l'ensemble ». Le temps est ici un facteur déterminant en ce que l'évolution des interactions et des rétroactions aura pour effet d'accroître ou de résorber les inégalités. Ce modèle repose sur une analyse *relationnelle* du pouvoir politique alors que ces relations sont elles-mêmes structurées spatialement et temporellement. L'utilité heuristique d'une approche centre-périphérie se situe pour nous dans la caractérisation de logiques de développement antagonistes voir conflictuelles qu'implique ce système. Les dynamiques politiques observées sur notre terrain de recherche s'inscrivent dans une fragmentation politique multiniveau qui expose plus que jamais les inégalités territoriales. Le poids des centres et des périphéries prend ainsi de multiples formes qui se reflètent dans l'organisation politico-administrative des MRC.

7.1.2 La dimension organisationnelle de la configuration politique territoriale

Bien que les réformes territoriales aient en principe « simplifié » les processus délibératifs et décisionnels en écartant plusieurs acteurs et structures, elles ont en réalité déplacé et exposé la complexité de ces mêmes processus dans ce que Fabris (2023) appelle des configurations

politiques, originellement ancrée dans les travaux de N. Elias (1991). Dans l'analyse de l'action publique territorialisée en particulier, la définition qu'en propose Négrier (2005) renvoie fondamentalement à la dimension d'interdépendance entre acteurs et entre institutions, tout en accordant une place particulière à la culture territoriale (idées, représentations, histoire). Le modèle de Négrier combine ainsi approches institutionnelle et culturelle pour tenter de comprendre la différenciation territoriale. Si la dimension d'interdépendance des relations entre acteurs nous semble juste, il nous semble important de mettre l'accent sur la structuration *formelle* — et non informelles au sens sociologique — de ces relations entre élus au sein d'un territoire. En effet nous concevons les institutions, d'un point de vue néoinstitutionnaliste, dans leurs règles et organisations formelles (Streeck et Thelen 2005). La MRC est donc une configuration politique territoriale spécifique au sens où les règles qui régissent son fonctionnement ont persisté intégralement avant, pendant et après les réformes territoriales en dépit de la réorganisation territoriale du développement. Ces règles ont persisté notamment en raison de la relative stabilité des réalités démographiques, qui se reflètent sur le plan organisationnel. Le nombre, la taille, et la nature – urbaine-rurale par exemple – des municipalités se reflètent politiquement dans le système de votation au Conseil des maires des MRC. Le processus décisionnel s'appuie donc sur une distribution inégalitaire du pouvoir politique local au sens du modèle d'analyse centre-périphéries. L'analyse institutionnelle des MRC permet de cartographier la mise en tension de ce pouvoir local et les différents arrangements politiques qui en découlent. Si comme le souligne Pradella (2023 : 442) « les acteurs présents sur un espace n'entament jamais un processus de formation de la gouvernance territoriale sans être guidés et organisés par toutes les coordinations héritées », il s'en suit que l'appropriation de réformes et les politiques qui émergent des territoires sont fortement tributaires de la structuration des relations entre élus à l'échelle la plus

institutionnalisée. Cette structuration formelle des relations capture par le fait même les « échanges politiques territoriaux » (Négrier 2017), dont la nature peut néanmoins évoluer.

7.1.3 Les configurations politiques territoriales

Comme nous allons le montrer, les réalités démographiques et les contraintes politico-organisationnelles pèsent sur la structuration des relations entre élus d'un même territoire et, indirectement, entre territoires au sein d'une même région administrative. Le tableau suivant classifie les MRC selon les deux dimensions de la configuration politique territoriale.

TABLEAU 18 : LES DIMENSIONS DE LA CONFIGURATION POLITIQUE TERRITORIALES PAR MRC

MRC	Dimension Démographique ⁵⁸	Dimension organisationnelle	
Abitibi	En décroissance démographique dont le pôle urbain compte moins de 20 000 habitants	Répartition duale des voix (16) <i>Le chef-lieu détient 7 voix alors que les 15 autres municipalités en disposent d'une chacune</i>	Préfet nommé par ses pairs
Abitibi-Ouest	En décroissance démographique dont le pôle urbain compte moins de 20 000 habitants	Répartition égalitaire des voix (21) <i>Droit de veto pour le chef-lieu</i>	Préfet nommé par ses pairs
Rouyn-Noranda	MRC dont le pôle urbain compte 20 000 habitants et plus	Répartition égalitaire des voix (na)	Mandat unique de maire et préfet
Vallée-de-l'Or	MRC dont le pôle urbain compte 20 000 habitants et plus	Répartition proportionnelle des voix (11) <i>Système de double majorité – numérique et populationnelle</i>	Préfet nommé par ses pairs <i>Principe d'alternance entre le chef-lieu et les autres municipalités</i>

⁵⁸ Cette dimension est basée sur une typologie des municipalités régionales de comté du gouvernement du Québec: https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/amenagement_territoire/orientations_gouvernementales/TAB_typologie_mrc.pdf

Témiscamingue	En décroissance démographique dont le pôle urbain compte moins de 20 000 habitants	Répartition égalitaire des voix (19)	Préfet élu au suffrage universel
Gatineau	Ville exerçant certaines compétences de MRC comprises dans une région métropolitaine de recensement (RMR) ⁵⁹	Répartition égalitaire des voix (na)	Mandat unique de maire et préfet
Papineau	En croissance démographique dont le pôle urbain compte moins de 20 000 habitants	Répartition égalitaire des voix (25)	Préfet nommé par ses pairs
Pontiac	En décroissance démographique dont le pôle urbain compte moins de 20 000 habitants	Répartition égalitaire des voix (18)	Préfet élu au suffrage universel
Vallée-de-la-Gatineau	En croissance démographique dont le pôle urbain compte moins de 20 000 habitants	Répartition égalitaire des voix (17)	Préfet nommé par ses pairs
Des-Collines-de l'Outaouais	En croissance démographique et en périphérie de la communauté métropolitaine de la ville de Gatineau	Répartition égalitaire des voix (6)	Préfet nommé par ses pairs

Source : données du gouvernement du Québec et des MRC compilées par l'auteur.

Bien que le tableau montre plusieurs cas de figure, deux tendances inverses sont principalement observées au niveau démogéographique. D'un côté, certaines MRC voient une décroissance de leur population qui est répartie en plusieurs municipalités rurales avec un noyau urbain est relativement faible (moins de 20 000 habitants) et lui aussi déclinant. Cette situation accentue la dépendance de ce dernier face aux premiers. De l'autre côté, certaines MRC voient leur

⁵⁹ Selon Statistique Canada, une région métropolitaine de recensement (RMR) est formée d'une ou de plusieurs municipalités adjacentes situées autour d'un centre de population (aussi appelé le noyau). Selon les données du Programme du Recensement de la population actuel, une RMR doit avoir une population totale d'au moins 100 000 habitants, et son noyau doit compter au moins 50 000 habitants.

population croître et disposent d'un noyau urbain central et dynamique sur le plan démographique (plus de 20 000 habitants), ce qui rend les périphéries globalement plus dépendantes de celui-ci.

De la même manière, deux tendances se dégagent au niveau organisationnel. D'une part, une grande majorité de MRC ont un mode de répartition égalitaire des voix contre une minorité qui ont un mode alternatif basé sur la dualité (répartition en « blocs ») et la population. D'autre part, la moitié d'entre elles ont un préfet élu au suffrage universel (incluant ceux qui détiennent un mandat unique) alors que les autres sont nommés par leurs pairs.

Entre ces tendances se dessinent toutefois plusieurs combinaisons dimensionnelles possibles. Certaines périphéries peuvent être dynamiques en raison de leur proximité avec un centre urbain qui l'est tout autant, par exemple, ou inversement. Il est également possible qu'une répartition égalitaire des voix résulte aussi bien en la nomination que l'élection d'un préfet. Bref, les rapports entre élus locaux s'ancrent dans des réalités territoriales et institutionnelles complexes qui laissent à voir des types d'interdépendance. À travers les MRC étudiées, nous avons identifié cinq configurations politiques territoriales distinctes.

TABLEAU 19 : LES CONFIGURATIONS POLITIQUES TERRITORIALES

Configurations politiques territoriales	Dimension Démogéographique	Dimension organisationnelle	
Relations factices	• Ville-MRC • Périphéries confondues au centre • Évolution démographique croissante	• Répartition égalitaire des voix • Légitimité statutaire du maire	Mandat unique de maire et préfet
Relations égalitaristes	• Localités rurales multiples • Centre dépendant des périphéries • Évolution démographique décroissante	• Répartition égalitaire des voix	Préfet nommé par ses pairs

Relations de subordination	• Localités rurales et urbaines • Périphéries fortement dépendantes du centre • Évolution démographique inégale	• Répartition inégalitaire voix	Préfet nommé par ses pairs
Relations paritaires	• Localités rurales et urbaines • Centre et périphéries mutuellement dépendants • Évolution démographique décroissante	• Répartition inégalitaire des voix	Préfet nommé par ses pairs
Relations de médiation	• Localités rurales multiples • Centre dépendant des périphéries • Évolution démographique décroissante	• Répartition égalitaire des voix	Préfet élu au suffrage universel

Source : Données compilées par l'auteur.

Les relations factices renvoient à la configuration de Ville-MRC, dont les élus exercent une représentation par districts et dans laquelle la légitimité du seul maire et l'appartenance commune à l'entité municipale ne créent pas de contrepoids politique suffisant pour altérer la politique de la ville et sa pleine participation à la politique régionale. C'est le cas de Gatineau et de Rouyn-Noranda. La légitimité de ces maires s'appuie sur l'étendue de leur mandat électif comparativement aux conseillers municipaux attirés par district. Les relations qu'entretiennent les maires avec leurs conseillers sont factices non pas parce qu'elles seraient absentes de compromis politiques, mais dans la mesure où le maire dispose d'une plus grande légitimité statutaire. De plus, dans le cas où les localités originellement fusionnées sont particulièrement inégales en termes démographiques et de ressources financières, leur réalité se confondent entre elles au profit du nouveau tout que représente la ville et son maire (Collin 2001). C'est d'ailleurs ce que relève Chiasson dans le rapport entre milieux urbains et milieux ruraux suivant leur fusion : « le modèle *une MRC-une ville* met en place des modalités de gouverne qui risquent fort d'accélérer la marginalité du pouvoir rural dans les structures décisionnelles locales en permettant à la ville

centre de peser de tout son poids démographique » (2002 : 95). Cette réalité a été confirmée sur notre terrain de recherche. Cette position privilégiée à l'échelle supralocale explique en partie que les maires des villes-MRC se voient par leur volonté ou malgré eux prendre le relais des CRÉ à titre de leader régional. Les réformes territoriales ont peu impacté le rôle et les ressources dont ces villes moyennes disposent pour le développement.

Les **relations égalitaristes** renvoient à la configuration dans laquelle les municipalités forcent le maintien d'un rapport politique d'égal à égal en dépit d'une inégalité de ressources entre elles. L'attachement municipal y est très fort et la MRC est vue comme un instrument au service des municipalités. Son rôle doit donc être de renforcer ce sentiment local et favoriser le développement localisé, à l'image d'une coopérative de services. C'est le cas des MRC d'Abitibi-Ouest et de Papineau dans lesquelles le nombre élevé de petites municipalités rurales empêche de fédérer les intérêts locaux, malgré la présence de chefs-lieux et de municipalités dont les populations sont numériquement plus importantes, et freine les interventions proprement supralocales. Les relations des élus locaux entre eux demeurent fortement intéressées et fonction de gains politiques respectifs.

Les **relations de subordination** renvoient à une configuration dans laquelle une ou quelques villes-centres ont un poids politique et économique tel que les autres municipalités du territoire en sont dépendantes. Ces villes orientent aisément la politique territoriale en distribuant la richesse et en cultivant une image démocratique et bienveillante sans pour autant devoir faire d'importants compromis. C'est notamment le cas de la MRC de la Vallée-de-l'Or et, dans une moindre mesure, de la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau.

Une autre configuration politique territoriale met en scène des **relations paritaires**. Elles renvoient à une égalité de ressources soit entre villes ou entre une ville-centre et les autres

municipalités réunies. Elles forcent le compromis politique à la fois dans les politiques à adopter et à l'échelle d'intervention (locale, supralocale ou régionale). On y retrouve la MRC d'Abitibi et, dans une moindre mesure, la MRC des Collines-de-l'Outaouais. Contrairement à la relation égalitariste, la relation paritaire permet aux intérêts locaux de se fédérer et de se partager le pouvoir. Ce partage se fait par blocs. Dans le cas de la MRC Abitibi, les municipalités prises ensemble disposent d'autant de ressources que la ville centre.

Enfin, il existe des **relations de médiation**. Il s'agit d'une configuration dans laquelle l'absence de ville-centre politiquement, économiquement et démographiquement forte, exacerbe les tensions locales et paralyse le processus décisionnel. La conflictualité des rapports peut se solder par l'élection au suffrage universel d'un préfet. Le choix électif est alors une réponse à un blocage politique. C'est le cas des MRC de Témiscamingue et de Pontiac. Les politiques localisées sont substituées par une politique de développement résolument supralocale. Cette première analyse vise à faire ressortir le poids des institutions sur les relations d'interdépendance, et permet de mieux comprendre l'appropriation différenciée de réformes territoriales. En effet, ce que notre travail empirique a montré, c'est que l'appropriation des réformes est d'abord fonction des dépendances constitutives de l'ordre institutionnel (Smith 2008). Plus cet ordre est structuré, démogéographiquement et organisationnellement, plus il renforce les interdépendances entre acteurs et à différents échelons, ce qui permet de maintenir un « équilibre de tensions fluctuantes ». C'était précisément le cas avant les réformes territoriales où, malgré des divergences que nous avons documentées sur les finalités du développement, l'activité des CRÉ ou le rôle de la société civile dans le développement, les élus municipaux adoptaient une attitude conciliante. Or lorsqu'une réforme vient modifier l'organisation territoriale, les relations se rééquilibrent à partir d'une multiplicité d'autres relations constituées à différentes échelles, de type « moi et lui » et

« nous et eux » (Carrier 2008), et qui demeurent fortement enracinées dans la réalité matérielle des territoires. Dans le cas qui nous occupe, les relations se sont redynamisées par le double renforcement de l'autorité des élus municipaux et de l'échelon intermédiaire de gouvernance supralocale, dont les MRC sont le mécanisme institutionnel d'interdépendance entre élus. Les relations que ces derniers nouent entre eux sont affectées. Les variations multiples de ce rééquilibrage sont ensuite « au principe des marges de manœuvre différenciées des individus, de leur plus ou moins grande liberté d'action et capacité respective à influencer sur la configuration dans laquelle ils s'inscrivent » (Carrié 2008). Ainsi, il importe de considérer les liens qu'entretiennent les élus municipaux entre eux, à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières institutionnelles de la MRC.

Si les conditions institutionnelles permettent de comprendre les contraintes dans lesquelles les élus locaux sont pris, les configurations politiques territoriales ont un effet sur leur comportement politique. L'espace institutionnel dans lequel ils évoluent les amène à adopter des postures politiques qui témoignent de leur capacité à mobiliser les ressources institutionnelles et à orienter le développement. Dans la prochaine section, nous abordons les effets des configurations politiques territoriales sur la posture des élus locaux (localiste ou régionaliste). Ces postures sont prises dans des relations d'interdépendance et impactent la trajectoire du développement.

7.2 Posture localiste vs posture régionaliste

En raison de la structuration démogéographique et organisationnelle des MRC, les configurations politiques territoriales capturent les types de relations qu'entretiennent les élus entre eux. Or ces types de relation sont aussi indicatifs de la manière dont ces élus se représentent leur rôle. Notre terrain de recherche et l'analyse que nous en avons faite dans les chapitres précédents font ressortir deux *postures* politiques observables chez ces élus, soit une posture localiste et une posture

régionaliste. Nous définissons la notion de posture comme une attitude politique basée sur des perceptions, des discours de justification et des modes opératoires. Cette notion s'apparente à celle de « mythe » (Desage et Godard 2005), c'est-à-dire la capacité de mettre en récit l'action publique par des croyances vraisemblables et infalsifiables. Il ne s'agit pas d'un corpus d'idées structuré à l'image d'idéologies, mais d'une lecture contextualisée par l'usage de rhétoriques politiques qui rendent les situations compréhensibles et accessibles à l'action politique. En effet, comme le soulignent les auteurs, « les mythes sont constitutifs d'une *vulgate* de l'action publique locale, véritable lingua franca qui n'existe que dans la mesure où sa grammaire demeure suffisamment imprécise pour que chaque groupe d'acteurs puisse s'y référer et y transférer ses propres attentes, représentations et intérêts » (p.658). La lecture somme toute binaire des réformes par les élus locaux permet d'identifier deux postures ou « mythes » opposés.

Sur le plan général, **la posture localiste** consiste en un bilan critique des pratiques et des institutions d'avant les réformes en les associant à un mal bureaucratique. Elles avaient le défaut d'être coûteuses dans leur fonctionnement et complexes dans leur processus, tout en offrant peu de prises aux élus sur le développement. L'appréciation globalement positive des réformes s'est traduite par une action politique à la fois volontariste et défensive, engendrant un certain repli sur soi des territoires concernés. Ces élus ont privilégié une lecture locale des enjeux et favorisé des solutions tout aussi locales pour y répondre, en s'appuyant sur des intérêts principalement locaux et supra locaux. De manière schématique, ces élus locaux ont une vision « périphérique » des réformes et du développement.

Inversement, la **posture régionaliste** consiste à voir dans les réformes des effets globalement négatifs, principalement en raison du démantèlement complet des réseaux institutionnels (CRÉ, CLD, Politique nationale de la ruralité, Solidarité rurale du Québec, réseaux d'agents de

développement, etc.) qui a affaibli socialement, politiquement et économiquement la région et ses MRC. Les élus ont réagi en voulant maintenir une forme d'arrangement institutionnel entre territoires et consolider une capacité d'action politique commune. Ils ont privilégié une lecture plus régionale (ou « centrique ») des enjeux et ont favorisé des solutions régionales pour y répondre, en s'appuyant sur des intérêts supralocaux et régionaux.

Sur le plan conceptuel, les postures localiste et régionaliste sont des idéauxtypes opposés sur un large spectre d'idées et de conceptions du monde. Il est évident que certains points de vue chevauchent l'un et l'autre ces postures ou ne s'y laissent tout simplement pas enfermer. Les acteurs évoluent dans un environnement politique complexe dont l'appréciation est le reflet d'un rapport au monde tout aussi complexe. Cela étant dit, nous croyons que cette représentation demeure féconde sur le plan de l'analyse puisqu'elle met en lumière, de manière presque symétrique, les dimensions essentielles de la conflictualité observée entre élus et territoires. En sommes, elles sont des modes distincts d'incarnation du pouvoir (Faure 2004) qui se déclinent sous au moins trois plans que nous abordons maintenant : le profil de ces élus locaux, leur agenda politique et fiscal, et leur conception de la démocratie locale.

7.2.1 Élus du familier vs Techniciens

Les postures localiste et régionaliste présentent d'abord des profils d'élus différents. Les élus localistes émanent de territoires majoritairement ruraux, dévitalisés et de petite taille, ont un niveau de scolarité plus faible et occupent généralement leurs fonctions à temps partiel. Paradoxalement, ils se conçoivent comme des « spécialistes » du développement, non pas en fonction de leur maîtrise de savoirs techniques, mais par la conviction que leur connaissance des enjeux découlant de leur proximité avec les citoyens suffit à aborder efficacement les problèmes. Ce sont des élus

du familial qui, en dehors de leur activité politique, sont au fait des enjeux parce qu'ils en font l'expérience quotidiennement. Inversement, les élus régionalistes proviennent de municipalités urbaines, bien nanties, dont la complexité du fonctionnement requiert des savoirs liés aux rouages de la politique. Leur fonction comme élu occupe la majorité si ce n'est la totalité de leur temps. Ils se conçoivent comme technicien ou « généralistes » dans la mesure où leur rôle professionnel est celui d'être un acteur politique. Cela implique de savoir bien s'entourer, de nouer des alliances, de faire confiance à du personnel aux compétences variées, et de mobiliser son capital politique non seulement sur des projets rassembleurs, mais sur les moyens d'y arriver⁶⁰.

Ces profils distincts recourent la dichotomie opposant les élus axés sur le service « *service-oriented* » et ceux axés sur l'action « *action-oriented* » présente dans la littérature (Klok et Denters 2013 ; Koop 2015), que Mévellec et Tremblay (2016) reprennent tout en développant la leur et en l'adaptant au contexte québécois. Elles divisent les profils des conseillers municipaux entre amateurs et professionnels. Le premier renvoie à « une faible spécialisation de la fonction politique, celle-ci étant plutôt conçue et pratiquée comme un engagement peu différencié des autres engagements sociaux ou communautaires » tandis que le profil professionnel fait référence à « une vision de leur pratique politique fortement ancrée dans la figure du *policy maker* et d'une politisation qui passe parfois par la partisanerie » (p.244). D'un côté la confusion documentée entre les fonctions administrative et politique et le peu de cas qu'en ont fait les élus localistes au départ, de même que la question soulevée des potentiels conflits d'intérêts entre eux et les entrepreneurs, témoignent selon nous de cette indifférenciation de leurs multiples engagements. Le politique est

⁶⁰ Une étude exploratoire récente (Lefebvre, Racine et Chiasson 2022) sur le savoir et les élus au Québec montre d'ailleurs des profils contrastés qui témoignent de cette dichotomie idéaltypique, que ce soit par rapport aux types de savoirs privilégiés, aux groupes de personnes auxquels ils prêtent l'oreille, à la fréquence des échanges avec le milieu scientifique et communautaire, aux échanges formels ou informels qu'ils ont avec les citoyens, etc.

ici au service de la communauté, communauté dont ils sont issus et dont ils peuvent faire partie de plusieurs manières en brouillant les lignes qui les séparent. De l'autre côté, la lecture des rapports de force au sein des régions et face au gouvernement, ainsi que l'insistance sur les stratégies politiques à adopter pour faire avancer les dossiers montrent des élus régionalistes résolument axés sur leur action politique. Mévellec (2018) ajoute ailleurs que le conseiller municipal amateur « *[focuses] on the function of service, territorial proximity at the ward level, being the face of independent elected officials, and the continuity of commitment to the community* » alors que l'élu professionnel « *focuses on 'delivery', the city level, a close link to the municipal political parties [...]* (p.162) ». Bien que l'échelle soit différente, ces définitions correspondent en partie à nos observations sur les élus localistes et régionalistes. En effet, le repli des premiers et la recherche de solutions aux échelles locale et supralocale est justifiée par au moins trois facteurs : 1) une conception prosaïque du rôle des municipalités, 2) la volonté de mener une action politique fidèle aux préoccupations de leurs électeurs et 3) la déconnexion perçue des CRÉ et des instances régionales pour y répondre. Inversement, les élus régionalistes ont une conception idéaliste du rôle des municipalités en souhaitant une action politique dans des domaines non traditionnellement municipaux. Ils misent ensuite sur l'échelle et les instances régionales pour arriver à leurs fins. Conséquemment, spécialistes et généralistes ont des sentiments d'appartenance différents. L'engagement politique des premiers s'enracine d'abord et avant tout à l'échelle locale et supralocale. Les élus localistes sont généralement issus de petites municipalités où ils se présentent, et s'insèrent dans des réseaux locaux et supralocaux. Les liens qu'ils tissent se forment davantage avec les organisations œuvrant à ces échelles. Cette proximité se raccorde plus facilement à leurs multiples engagements communautaires, incluant leur fonction politique. La MRC représente quant à elle ce territoire de proximité géographique, social et économique sur

lequel les échanges sont plus fréquents et nombreux. Inversement, l’ancrage des élus régionalistes est d’abord local et régional. Le sentiment d’appartenance peut se définir dans des paramètres administratifs et institutionnels que représentent les régions. Les élus régionalistes, en raison de leur plus grande mobilité que confère entre autres un niveau de scolarité plus élevé, proviennent soit de municipalités — généralement de plus grande taille — où ils ont été élus, soit de l’extérieur. Leur bagage professionnel varié et leur savoir technique facilitent leur intégration au sein de réseaux régionaux où les profils de ces élus se ressemblent.

7.2.2 *Élus tacticien vs Stratèges*

Les postures localiste et régionaliste divergent ensuite en matière d’agendas politiques et fiscaux. Bien qu’une majorité d’élus locaux aient été en faveur du nouveau pacte fiscal conclu avec le gouvernement du Québec, plusieurs ont dénoncé le prix à payer pour ce compromis. En effet, la diminution globale des ressources financières en échange d’un élargissement des pouvoirs a été acceptée par certains alors que pour d’autres l’insuffisance des ressources consenties n’est pas optimale à l’exercice de leur fonction. L’idée d’en « faire plus avec moins » d’un côté et d’en demander davantage de l’autre n’est pas sans rappeler la dichotomie entre « *cutters* » et « *boosters* » que proposent Magnusson et Sancton (1983). D’un côté le discours de certains élus met l’accent sur une réduction des taxes municipales, ou leur maintien (« *stoppers* ») (Lucas et Goodman 2014), alors qu’un autre privilégie une augmentation pour faire face à de nouveaux besoins. Ces discours s’appuient sur des impératifs politiques différenciés selon les milieux. Les municipalités rurales et de petite taille font face à une faible demande en nouveaux services alors que leur capacité fiscale est déjà sous pression. Les municipalités urbaines et de taille moyenne doivent gérer une croissance en augmentant l’offre de services. Dans le cas québécois, cependant,

cette dichotomie s'adjoint 1) d'une lecture différenciée du modèle qui a précédé les réformes, 2) d'une imbrication des paliers local, supralocal et régional, et 3) d'une réorganisation du développement. Ici la posture localiste relève davantage de la tactique en ce que la possibilité de disposer à sa guise de sommes d'argent réduites permet d'atteindre des résultats concrets sur le court terme. La posture régionaliste relève plutôt de la stratégie dans la mesure où l'objectif du développement en est un à long terme. Elle nécessite un plan d'action concertée par lequel des pouvoirs et des ressources accrues — pour l'ensemble d'une région — permettent la construction dans le temps long d'un rapport de force à l'échelle provinciale.

Tactique et stratégie prennent ici des formes d'organisation différentes. Les élus localistes ont favorisé une intégration du développement économique et social à la MRC, ce qui leur permet de suivre de près chaque étape d'exécution des projets. Les élus régionalistes ont, à l'inverse, opté pour une séparation politique par l'intermédiaire de leur CLD ou d'un autre organisme tout en souhaitant participer aux grandes orientations du développement. Les politiques territoriales comme le FDT permettent aux élus localistes de répondre à des enjeux localisés, personnalisés et ponctuels alors qu'ils permettent aux élus régionalistes de répondre à des besoins plus concertés et structurels à l'échelle de la MRC et de la région dans le cas du FARR. Comme on l'a montré dans le chapitre 6, les objectifs de ces politiques varient conséquemment. La posture localiste y voit un moyen de concilier les multiples intérêts locaux par une distribution égale des ressources ou par l'augmentation indirecte des quotes-parts des municipalités à la MRC afin de ne pas augmenter individuellement leur fardeau fiscal. La posture régionaliste y voit plutôt un moyen de conjuguer ces mêmes intérêts par une concentration des ressources qui doivent servir à doter la MRC ou la région de biens et services supplémentaires et dont chaque membre sera plus ou moins dépendant par la suite.

7.2.3 Élus minimalistes vs maximalistes

Enfin, les postures localiste et régionaliste incarnent différentes conceptions de la démocratie locale. Les élus localistes tiennent un discours qui fonde la légitimité sur la représentation de leurs commettants seulement, et l'imputabilité politique de leurs décisions ne relève que du jugement populaire au moment des élections. Ils sont de ce fait les seuls acteurs politiques véritablement légitimes. Les autres acteurs — fonctionnaires, agents de développement, organisations à but non lucratif, etc. — sont perçus comme devant faciliter ou exécuter leur volonté. Le rapport qu'entretiennent les élus localistes avec les autres acteurs est intéressé et peut être, comme nous l'avons montré, clientéliste. Bien que les élus régionalistes fondent également la légitimité sur leur fonction, ils l'étendent à d'autres acteurs de la société civile. La volonté d'intégrer divers partenaires sociaux dans la prise de décision, que ce soit par des consultations ou leur présence sur des instances régionales comme le FARR, s'appuie sur l'idée que la responsabilité du développement est en quelque sorte partagée.

Il est possible de faire un parallèle avec les conceptions minimaliste et maximaliste de la démocratie (Young 2013). Alors que la première renvoie aux garanties étatiques de l'exercice démocratique, la deuxième y substitue des conditions sociétales plus générales :

« Minimalist versions concentrate on free and equal elections, whereas procedural versions include the separation of powers, extended participatory devices such as plebiscites, a free press, and the possibility of open, public debates; maximalist or radical versions decenter the role of the state and focus instead on the society in which democratic procedures are embedded, and address, amongst others, the distribution of public goods, the powers of non-elected institutions, and the diverse practices that people invent to govern themselves. » (Merkel 2013, cité dans Vogelpohl 2017).

En termes concrets la démocratie minimaliste se définit par sa substance, c'est-à-dire par l'opportunité de choisir ses représentants et de les rendre imputables de leurs actions, un pluralisme

des idées, des libertés politiques et civiques, et le respect de la règle de droit (De Sousa 2017). À l’opposé, la démocratie maximaliste se définit à la fois par sa substance et ses procédures (Dryzek 2000). Non seulement les résultats tangibles de l’exercice démocratique comptent, mais la manière dont les règles, institutions et mécanismes de participation et de délibération qui débouchent sur ces résultats répondent aux attentes des citoyens importe (Morlino 2014). De ce point de vue, le degré variable d’implication de différents acteurs (citoyens, experts, élus, etc.) dans la prise de décision permet d’évaluer les processus de démocratisation ou, inversement, de dédémocratisation (Tilly et Wood 2013). Le choix du mode d’organisation du développement, la nature et la proximité des liens qu’entretiennent les élus avec les autres acteurs territoriaux, de même que la présence d’autres acteurs dans les prises de décision sont des indicateurs des conceptions minimaliste ou maximaliste de la démocratie locale.

TABLEAU 200 : IDÉAUX TYPES DES POSTURES D’ÉLUS LOCAUX

<u>Localiste</u>	<u>Posture politique</u>	<u>Régionaliste</u>
Spécialiste	Profil d’élus locaux	Généraliste
Hiérarchiques/instrumentales	Relations avec les acteurs territoriaux	Égalitaires/dialogiques
Communautaire	Expérience	Politique
Personnelle	Expertise et savoir-faire	Professionnelle
D’abord local et supralocal	Sentiment d’appartenance	D’abord local et régional
Tactique	Agenda politique et fiscal	Stratégie
Intégration	Organisation territoriale du développement	Séparation politique
Conciliation des intérêts	Instrumentation du développement	Conjugaison des intérêts
Reconduction	Effet sur la politique supralocale	Innovation
Compétition	Effet sur la capacité politique régionale	Coopération
Minimaliste	Conception de la démocratie locale	Maximaliste
Élective	Source de légitimité	Institutionnelle
Substantive	Type d’imputabilité	Procédurale
Volontariste et centralisée	Gestion de la prise de décision	Collaborative et décentralisée

Source : Synthèse réalisée par l’auteur.

Entre ces deux postures antinomiques peut s'y insérer une troisième qui emprunte des éléments à la fois aux postures localiste et régionaliste. Cette **posture territorialiste** peut faire l'objet de plusieurs combinaisons entre catégories et sous-catégories présentées dans la grille d'analyse ci-haut. Ce panachage varié des postures localiste et régionaliste explique d'ailleurs son absence du tableau. Par exemple, il est possible d'avoir un profil d'élus généraliste avec une conception minimaliste de la démocratie tout en ayant un agenda politique et fiscal à la fois tactique et stratégique. Sur ce dernier point, la posture territorialiste peut référer à l'une des trois organisations territoriales du développement, centrée ici sur la séparation fonctionnelle, par laquelle une MRC maintient un organisme séparé, mais se permet de lui imposer des orientations générales en matière de développement. Cette forme de suivi à distance permet à la fois d'envisager une instrumentation du développement où conjugaison et conciliation des intérêts peuvent coexister selon les circonstances politiques et les conditions institutionnelles. Nos observations suggèrent par ailleurs qu'une posture territorialiste est susceptible d'être adoptée dans une configuration politique territoriale où la fonction médiatrice est importante. Par exemple, une multitude de petites municipalités rurales où le préfet serait élu au suffrage universel peut créer des impératifs de conciliation des intérêts tout en tendant vers une communalisation des ressources. Toujours est-il que la grille de lecture proposée permet de restituer l'action politique dans les trajectoires du développement et à l'intérieur de configurations politiques territoriales spécifiques.

La schématisation des postures des élus locaux rejoint en partie celle proposée par Parent (2009), qui montre la présence de conceptions « publique » et « privée » du développement local au Québec qui structure les rapports politiques, notamment entre élus. La posture localiste postule que certains territoires sont dominés économiquement, mais se sentent de plus en plus dominants politiquement tandis que la posture régionaliste suppose que certains territoires

dominants économiquement se sentent de plus en plus dominés politiquement, dans la mesure où le pouvoir régional se fragmente et ne permet plus de médier les conflits à leur avantage. La structuration du rapport de force sous cet angle témoigne de la reconfiguration de l'action publique territoriale.

Ce chapitre a visé à saisir la reconfiguration de l'action publique par les conditions institutionnelles de l'exercice du pouvoir politique local. . En adoptant une approche néoinstitutionnaliste, nous avons mis en lumière la manière dont les contraintes institutionnelles influencent les rapports politiques et la formulation des politiques de développement. Plus spécifiquement, nous avons examiné comment ces rapports et ces politiques suivent des trajectoires institutionnelles qui trouvent leur point d'ancrage dans l'articulation de deux données principales. D'une part, les territoires sont traversés par des réalités démographiques et politico-organisationnelles spécifiques qui structurent les types de relations entre élus locaux. La répartition du pouvoir politique entre élus et municipalités et selon les caractéristiques des territoires et des MRC informe sur les relations d'interdépendance des élus entre eux, et que nous avons identifiées en cinq configurations politiques territoriales. Conséquemment, les politiques territoriales qui en émergent sont fortement imprégnées des rapports de force, de l'échelle d'action et des intérêts qu'elles visent à promouvoir. D'autre part, ces configurations politiques territoriales influencent à leur tour la manière dont les élus locaux se représentent leur rôle et interagissent avec les institutions. L'appropriation des réformes implique d'eux des prises de position qui sont en adéquation avec une forme d'intérêt commun et façonné institutionnellement au sein de leur territoire respectif, en l'occurrence les MRC. Ils se positionnent alors sur deux axes politiques opposés et adoptent tantôt une posture localiste, tantôt régionaliste, qui s'appuie respectivement sur une lecture « périphérique » et « centrique » du développement et des rapports de force politiques. Ces

postures informent sur le profil des élus, leur agenda politique et fiscal, et leur conception de la démocratie locale dans la fabrication de l'action publique. L'articulation entre configurations politiques territoriales et postures politiques permet de saisir les formes qu'épousent la redistribution du pouvoir politique à la suite réformes territoriales. Par ailleurs, cette perspective néoinstitutionnaliste contribue de manière originale à la compréhension de l'action publique territoriale au Québec en montrant son potentiel explicatif d'une analyse par le bas des réformes, déjà peu présente dans la littérature. L'exploration des interactions entre acteurs et institutions à différentes échelles permet de mieux comprendre non seulement les contraintes avec lesquelles les élus doivent composer, au-delà du jeu politique partisan, mais la manière dont elles impactent leur conduite politique.

CHAPITRE VIII : CONCLUSION GÉNÉRALE

L'interrogation initiale de cette thèse portait sur la manière dont les territoires s'approprient les réformes pilotées par l'État. À partir de deux intuitions de départ que sont la municipalisation (du développement) et la différenciation territoriale, nous proposons d'explorer à la fois la mise en œuvre et les effets différenciés de réformes territoriales sur la politique de développement au Québec. Cette dernière, rappelons-le, se caractérisait par une standardisation de ses structures, instruments et processus avant de devenir davantage flexible et prompte à l'innovation territoriale (Jean 2014). L'abolition de l'échelon politique régional incarné par les Conférences régionales des élus, le renforcement de l'autorité des élus municipaux et le déplacement du centre de gravité de la politique territoriale vers un autre échelon intermédiaire de gouvernance que sont les municipalités régionales de comté ont ainsi représenté un changement à la fois majeur et fécond pour saisir le rapport État-territoires. L'analyse de l'atterrissage de ces réformes dans dix territoires répartis dans deux régions administratives a ainsi permis d'identifier les logiques institutionnelles et actuelles sous-jacentes à l'appropriation et à l'impact de ces réformes.

D'un point de vue empirique, le démantèlement des assises sur lesquelles reposait le modèle québécois de développement a fait émerger des conflits latents entre élus et entre territoires. Cette réactivation des rapports de force s'est reflétée par une relégitimation du travail des élus municipaux dans la gouvernance, au détriment d'autres acteurs, mais également en opposition à des formes institutionnalisées antérieures de développement incarnées par les CRÉ, les CLD, la Politique nationale de la ruralité et les pactes ruraux, etc. La réorganisation du développement par la séparation ou l'intégration des activités, autrefois confiées aux CLD et maintenant opérées par les MRC, reflète la lecture que les élus ont eue des conflits interterritoriaux et surtout de leur rôle

comme médiateurs. Il s'ensuit que les politiques de développement ont épousé les contours de cette conflictualité. Les instruments à la disposition des élus que sont les Fonds de développement des territoires et les Fonds d'aide au rayonnement des régions ont été stratégiquement employés pour atteindre des objectifs politiques conséquents. La redistribution du pouvoir local qu'ont engendrée les réformes a ainsi contribué à reconfigurer l'action publique territoriale.

D'un point de vue analytique, notre modèle s'est appuyé sur trois variables de la sociologie de l'action publique (acteurs, instruments, institutions) pour cerner la mise en œuvre et les effets des réformes. D'abord, l'entrée par les acteurs et plus particulièrement les élus locaux nous a permis de mettre en lumière les diverses interprétations des réformes en général et du développement en particulier. Le sens qu'ils leur ont donné et les discours de justification sur lesquels ils se sont appuyés — entre territoires dominants vs territoires dominés, par exemple — nous ont permis de comprendre la motivation derrière cette appropriation. Il a ainsi été possible de « cartographier » et d'analyser l'incarnation de la conflictualité énoncée plus haut. Ensuite, l'entrée par les instruments a permis de lever le voile sur les intérêts et les stratégies déployées dans la formulation des politiques territoriales. En plaçant la focale sur les moyens d'action concrets, cela nous a permis de faire ressortir clairement les finalités politiques des acteurs que ce soit le maintien de la cohésion entre les élus ou la cohérence des initiatives de développement. Enfin, l'entrée par les institutions nous a permis de comprendre la structuration des rapports politiques entre élus en situant ces derniers dans leur espace matériel et organisationnel. Les règles institutionnelles structurent non seulement les relations entre élus locaux d'un même territoire, mais la manière dont ces derniers répondent aux enjeux et aux conflits politiques. Contrairement à l'idée que les réformes puissent modifier un ordre institutionnel local (Smith 2011), elles l'ont plutôt renforcé.

Enfin, d'un point de vue théorique, l'appropriation et l'impact des réformes et leurs effets sur les politiques de développement peuvent être compris par une double conceptualisation. D'une part, nous avons montré que ces politiques s'inscrivent dans ce que nous avons convenu d'appeler des *configurations politiques territoriales*, qui se caractérisent par des relations d'interdépendance entre élus locaux et territoires. Les équilibres ou les déséquilibres des rapports de force entre élus représentent les conditions préalables de l'exercice du pouvoir politique local dans un cadre très structuré. Ce cadre inclut des dimensions démographique et organisationnelle ancrées dans la réalité des territoires. Dans le processus d'élaboration des politiques publiques, les CPT filtrent à la fois la formulation des problèmes et des solutions. D'autre part, nous avons souligné l'existence de deux postures politiques opposées parmi les élus locaux. Ces derniers donnent corps aux réformes par leur profil, leur agenda politique et fiscal, et leur conception de la démocratie. Ces postures permettent de mettre au jour les visions du monde, la rationalité des stratégies employées, ainsi que les bases sur lesquelles de potentielles alliances peuvent se former. Étant donné la nature interactionnelle de leur engagement et travail politique, les élus locaux sont amenés à mobiliser les ressorts des institutions qu'ils investissent dans des buts variés et souvent contradictoires.

Cette double conceptualisation, qui vise à améliorer la compréhension de la mise en œuvre de réformes pilotées par l'État depuis les territoires, apporte une contribution originale à deux champs disciplinaires. Premièrement, elle enrichit la connaissance sur l'action publique territoriale et les phénomènes de différenciation/standardisation territoriale. Elle permet de dépasser des conceptions particulariste et généraliste, qui ancrent l'explication soit dans la culture locale (Faure 2004) soit dans son détachement complet. Raisonner en termes de configurations et de postures

politiques permet d'expliquer la différenciation et la standardisation dans leur conception *relationnelle*, qui n'est pas éloignée de l'approche écologique de Douillet (2017) et qui prend en compte « l'environnement social géographiquement situé ». L'analyse de la conflictualité observée dans les territoires étudiés et des choix en matière de gouvernance et de politiques publiques montre l'importance d'intégrer conjointement à l'analyse les relations entre acteurs politiques, les règles institutionnelles qui régulent l'activité politique, ainsi que les caractéristiques idéales typiques des élus locaux. Une telle approche permet par le fait même de mieux caractériser et de suivre l'évolution de l'action publique territoriale.

Par ailleurs, l'analyse des réformes territoriales demeure trop souvent axée sur l'évaluation de leur performance administrative, économique ou démocratique. Inversement, une analyse des réformes territoriales par l'action publique territoriale demeure peu fréquente, notamment dans le contexte québécois, alors qu'elle permet de saisir les enjeux de leur appropriation sur le terrain comme nous l'avons démontré. Les réformes territoriales sont ici indicatives de l'évolution du rapport État-territoires.

Deuxièmement, notre thèse contribue aux sciences du territoire telles que pratiquées le plus souvent au Canada et au Québec. Le développement territorial est abordé la plupart du temps comme un projet normatif au service des collectivités (Mévellec et al. 2010). L'identification des facteurs de développement susceptibles d'éclairer les décideurs publics demeure une activité de recherche qui sous-estime ou ne prend pas suffisamment au sérieux la conflictualité propre aux systèmes politiques. Notre analyse des politiques de développement montre à l'opposé que la connaissance de ces systèmes est plus à même d'expliquer la rationalité des décisions politiques.

La triple entrée proposée, acteurs – institution – instrument, mériterait d’être reprise pour examiner dans le futur le fonctionnement « normal » des institutions en dehors de périodes de changement comme celles étudiées ici.

Notre contribution théorique repose sur notre terrain de recherche qui inclut dix MRC et 2 régions administratives. Nous sommes conscients de cette limite méthodologique à notre conceptualisation. D’autres travaux sont nécessaires pour cartographier les configurations politiques territoriales et postures politiques à d’autres territoires québécois et dans d’autres juridictions afin de valider la capacité de généralisation de notre modèle. L’analyse de toute réforme territoriale gagnerait à intégrer une analyse des contraintes institutionnelles propres à chaque échelon intermédiaire de gouvernance ainsi qu’aux idéaux types d’élus locaux à ces échelles.

Cette thèse a porté sur des réformes qui ont été annoncées il y a près d’une décennie par le gouvernement de Philippe Couillard. Depuis ce temps, la Coalition Avenir Québec a pris le pouvoir en automne 2018 et a été réélue en 2022. Or peu de changements ont été apportés à la politique québécoise de développement. En effet, l’accent mis sur d’autres priorités telles que le logement et l’habitation et la refonte d’Investissement Québec, le point de chute régional des investisseurs privés, a mis sur pause toute réorganisation territoriale. Les instruments de développement mis à la disposition des élus locaux ont été reconduits pour l’essentiel, mais sous une autre forme, en plus d’être bonifiés financièrement. Les FDT et les FARR ont été fusionnés puis renommés en Fonds régions et ruralité (FRR). Pour autant, d’autres réformes dans le domaine de la santé, de la culture et de l’immigration, par exemple, ont été menées et ont potentiellement

affecté, d'une manière ou d'une autre, les dynamiques et structures territoriales. En raison d'une volonté de régionalisation des services gouvernementaux, elles mettent en lumière, et de multiples façons, le rapport qu'entretient l'État avec ses territoires. D'autres recherches qui visent à comprendre ce rapport sont donc bienvenues.

BIBLIOGRAPHIE

- Acciai, Claudia, et Giliberto Capano. 2021. « Policy Instruments at Work: A Meta-Analysis of Their Applications ». *Public Administration* 99 (1): 118-36. <https://doi.org/10.1111/padm.12673>.
- Adams, Maurice, Mark van Hocke, et Edward Elgar Publishing. 2021. *Comparative Methods in Law, Humanities and Social Sciences*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Afonso, António, et Ana Venâncio. 2020. « Local territorial reform and regional spending efficiency ». *Local Government Studies* 46 (6): 888-910.
- Allen, John, et Allan Cochrane. 2007. « Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power ». *Regional Studies* 41 (9): 1161-75. <https://doi.org/10.1080/00343400701543348>.
- Allers, Maarten A., et J. Bieuwe Geertsema. 2016. « The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation ». *Journal of Regional Science* 56 (4): 659-82. <https://doi.org/10.1111/jors.12268>.
- Ancelevici, Marcos, et Jane Jenson. 2012. « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational ». *Gouvernement et action publique* 1 (1): 37-58. <https://doi.org/10.3917/gap.121.0037>.
- Arnaud, Lionel, Romain Pasquier, et Christian Le Bart, éd. 2015. *Idéologies et action publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ? Idéologies et action publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?* Res publica. Rennes: Presses universitaires de Rennes. <http://books.openedition.org/pur/12621>.
- Asefi, Sedigheh, João Matias, et Carlos Gonçalves. 2020. « Transitions between Centralization and Metapolization: From City Development Strategy (CDS) to Peri-Urban Development Strategy (PDS) ». *Sustainability* 12 (24): 10653. <https://doi.org/10.3390/su122410653>.
- Aust, Jérôme, Harold Mazoyer, et Christine Musselin. 2018. « Se mettre à l'IDEX ou être mis à l'index. Conformations, appropriations et résistances aux instruments d'action publique dans trois sites d'enseignement supérieur ». *Gouvernement et action publique* 7 (4): 9-37. <https://doi.org/10.3917/gap.184.0009>.
- Avenel, Cyprien. 2017. « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en oeuvre des politiques sociales ». *Revue française des affaires sociales* 2: 359-92.
- Ayed, Choukri Ben. 2018. « Éducation et territoire. Retour sur un objet sociologique mal ajusté ». *Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ere nouvelle* 51 (1): 15-35.
- Barrault, Lorenzo. 2012. « Les résistances de la carte scolaire: Les limites du volontarisme politique dans l'action publique ». *Politix* 98 (2): 109-27. <https://doi.org/10.3917/pox.098.0109>.
- Barton, Cunningham J., et James S. Kempling. 2009. « Implementing change in public sector organizations ». *Management Decision* 47 (2): 330-44. <https://doi.org/10.1108/00251740910938948>.
- Béal, Vincent, Renaud Epstein, et Gilles Pinson. 2015. « La Circulation Croisée: Modèles, Labels et Bonnes Pratiques Dans Les Rapports Centre-Périphérie ». *Gouvernement & Action Publique* 4 (3): 103-27. <https://doi.org/10.3917/gap.153.0103>.
- Beal, Vincent, et Gilles Pinson. 2014. « When Mayors Go Global: International Strategies, Urban Governance and Leadership ». *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (1): 302-17. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12018>.

- Beaudet, Gérard. 2005. « Aménagement du territoire et urbanisme : le Québec a-t-il su relever le défi de la planification ? » *Revue Organisations & territoires* 14 (3): 5-12. <https://doi.org/10.1522/revueot.v14n3.603>.
- Beck, Colin J. 2017. « The Comparative Method in Practice: Case Selection and the Social Science of Revolution ». *Social Science History* 41 (3): 533-54. <https://doi.org/10.1017/ssh.2017.15>.
- Béhar, Daniel. 2015. « Réforme territoriale : la fin d'un cycle ? » *L'Économie politique* 68 (4): 36-46.
- Béhar, Daniel, Philippe Estèbe, et Martin Vanier. 2011. « Pôles métropolitains : du « faire territoire » au « faire politique », où la nouvelle bataille de l'interterritorialité », *Métropolitiques*, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Poles-metropolitains-du-faire.html>
- Belley, Serge, Mario Carrier, Serge Côté, et Chaire Desjardins en développement des petites collectivités. 2000. *Gouvernance et territoires ruraux éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*. Science régionale 5. Sainte-Foy [Que: Presses de l'Université du Québec.
- Belley, Serge. 1998. « Côté, S., Klein, J.-L., Proulx, M.-U., eds (1997) Action collective et décentralisation. Rimouski, GRIDEQ et GRIR (Coll. « Tendances et débats en développement régional », no 3), 258 p. (ISBN 2-9200270-61-3) ». *Cahiers de géographie du Québec* 42 (115): 128-29. <https://doi.org/10.7202/022719ar>.
- . 2006. « Existe-t-il un modèle optimal de partage des responsabilités et des sources de financement entre les différents niveaux de gouvernement qui composent un pays ? Des obstacles institutionnels et fiscaux à la décentralisation au Québec ». *Revue Organisations & territoires* 15 (2): 51-58. <https://doi.org/10.1522/revueot.v15n2.578>.
- . 2012. « Fusion ». Dans *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*. www.dictionnaire.enap.ca.
- . 2016. « La décentralisation en France et au Québec », dans *50 ans de construction des administrations publiques: Regards croisés entre la France et le Québec*. Presses de l'Université du Québec. https://muse.jhu.edu/pub/228/edited_volume/book/48829.
- Belley, Serge, et Guy Chiasson. 2006. « La décentralisation au Québec: un long parcours semé d'hésitations et d'embûches ». *Revue Organisations & territoires* 15 (2): 3-4.
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Ray C. Rist, et Evert Oskar Vedung. 2011. *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* 1. Transaction Publishers. https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=qeajs_EVxYEC&oi=fnd&pg=PP1&dq=policy+instrument&ots=ep_AOfCtUA&sig=pTZa6if2lCTGjJmUGlhWikehyxE.
- Betz, Joachim. 2022. *Development Policy: An Introduction to Objectives and Results*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-35011-6>.
- Beuret, Jean-Eudes. 2016. « La confiance est-elle négociable? La construction d'un intérêt général territorialisé pour l'acceptation des parcs éoliens offshore de Saint Brieuc et Saint Nazaire ». *Géographie, économie, société* 18 (3): 335-58. <https://doi.org/10.3166/ges.18.335-358>.
- Bezes, Philippe. 2020. « Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique ». *Revue française de science politique* 70 (1): 21-47. <https://doi.org/10.3917/rfsp.701.0021>.
- Bherer, Laurence. 2006. « The progress of the Neighbourhood Council project in Québec (1965-

- 2006): a tool to combat municipal political apathy? » *Politique et sociétés (Montréal)* 25 (1): 31-56.
- Bier, Bernard. 2005. « L'action publique et la question territoriale ». *Agora débats/jeunesses* 39 (1): 121-22.
- Blackburn, Simon. 2016. « Voluntarism ». Dans *A Dictionary of Philosophy*. Oxford University Press.
<http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780198735304.001.0001/acref-9780198735304-e-3271>.
- Blanchet, Dominique, et Pierre-Yves Chicot. 2013. *Décentralisation et proximité: territorialisation et efficacité de l'action publique locale*. Thèmes et commentaires. Actes. Paris: Dalloz.
- Blesse, Sebastian, et Thushyanthan Baskaran. 2016. « Do Municipal Mergers Reduce Costs? Evidence from a German Federal State ». *Regional Science and Urban Economics* 59: 54-74. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2016.04.003>.
- BLOM-HANSEN, JENS, KURT HOULBERG, et SØREN SERRITZLEW. 2021. « Jurisdiction Size and Local Government Effectiveness: Assessing the Effects of Municipal Amalgamations on Performance ». *European Journal of Political Research* 60 (1): 153-74. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12394>.
- Bourque, Gilles L. 2000. *Le modèle québécois de développement: de l'émergence au renouvellement*. Presses de l'Université du Québec.
- Boussaguet, Laurie. 2019. *Dictionnaire des politiques publiques 5e édition entièrement revue et corrigée*. 5e éd.e éd. Références. Presses de Sciences Po.
- Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, et Pierre Muller. 2015. *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Presses de Sciences Po.
- Brady, Jean-Patrick. 2019. *Introduction à la vie politique municipale québécoise*. Presses de l'Université Laval.
- Breton-Demeule, Charles. 2019. « Guillaume Rousseau, L'État-nation face aux régions. Une histoire comparée du Québec et de la France, Québec, Septentrion, 2016, 525 p., ISBN 978-2-89448-857-7. » *Les Cahiers de droit* 60 (1): 313-15.
- Breux, Sandra, et Jérôme Couture. 2018. *Accountability and Responsiveness at the Municipal Level: Views from Canada*. McGill-Queen's Studies in Urban Governance 9. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Broschek, Jörg, Bettina Petersohn, et Simon Toubeau. 2018. « Territorial Politics and Institutional Change: A Comparative-Historical Analysis ». *Publius* 48 (1): 1-25. <https://doi.org/10.1093/publius/pjx059>.
- Bruneault, Frédérick, et Jean-Pierre Collin. 2001. « Les compétences et l'exercice des compétences à la CMM, à la Ville de Montréal et dans les arrondissements ». Source internet consulté le 20 mars 2024 : <http://www.vrm.ca/democratiecapsule2.asp?P=&Pages=&ID=&Descr=&Recherche=&Cond=&Q=&C>
- Brunet, Roger, Ferras, Robert, et Hervé Théry. (2005 [1992]). Les Mots de la géographie, dictionnaire critique, 1992, coll. Dynamiques du territoire ». *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*. Vol. 83. PERSÉE: Université de Lyon, CNRS & ENS de Lyon. Les mots de la géographie : dictionnaire critique, Paris, Reclus et La Documentation Française.
- Bujadoux, Jean-Félix de. 2020. *Les réformes territoriales : « Que sais-je? » n° 4032*. Que sais-je.

- Caron De Montigny, Jean-Sébastien, Guy Chiasson, et Anne Mévellec. 2022. « La démocratie supramunicipale québécoise confisquée par les maires ? » *Politique et sociétés* 41 (2): 123-. <https://doi.org/10.7202/1088647ar>.
- Carrier, Fabien. « Configuration sociale », dans *Encyclopædia Universalis* [s.d.]. <https://www-universalis-edu-com.proxy.bib.uottawa.ca/encyclopedie/configuration-sociale/>
- Carter, Cairíona, et Andy Smith. 2008. « Revitalizing Public Policy Approaches to the EU: “Territorial Institutionalism”, Fisheries and Wine ». *Journal of European Public Policy* 15 (2): 263-81. <https://doi.org/10.1080/13501760701817773>.
- Çelik, Süleyman, et Sıtkı Çorbacıoğlu. 2008. « Multiple approaches in public policy analysis: a critique of positivist approach. » *Sosyal Bilimler Dergisi/Journal of Social Sciences* 32 (1). pages
- Chiasson, Guy. 2015. « Quelle politique régionale en contexte d’austérité? » *Revue Organisations & territoires* 24 (3): 37-42. <https://doi.org/10.1522/revueot.v24i3.88>.
- Chiasson, Guy, et Chantale Doucet. 2015. « Éditorial : Le développement territorial en Outaouais : spécificités des trajectoires et de la recherche ». *Revue Organisations & territoires* 24 (2): 3-6. <https://doi.org/10.1522/revueot.v24i2.96>.
- Chiasson, Guy, et Marie-José Fortin. 2015. « Éditorial : L’austérité comme laboratoire de restructuration des rapports entre l’État et les territoires ». *Revue Organisations & territoires* 24 (3): 3-6. <https://doi.org/10.1522/revueot.v24i3.83>.
- Chiasson, Guy, et Anne Mévellec. 2014. « The 2013 Quebec Municipal Elections: What Is Specific to Quebec?/Les Élections Municipales Québécoises de 2013: Quelle Spécificité Québécoise? » *Canadian Journal of Urban Research* 23 (2): 1-18.
- Chiasson, Guy, Anne Mévellec, et Yoan Gaudreau. 2023. « La gouvernance territoriale dans l’hinterland canadien : les élus au cœur de la gouvernance territoriale ? » *Géographie, économie, société* 25 (2): 351-74. <https://doi.org/10.3166/ges.2023.0016>.
- Chiasson, Guy, et Marie-Claude Prémont. 2020. « À la recherche de la ruralité québécoise contemporaine ». *Revue Organisations & territoires* 29 (1): ii-v. <https://doi.org/10.1522/revueot.v29n1.1117>.
- Chiasson, Guy, Anne Mévellec, Luc Bouthillier, et Jacques Boucher. 2020. « Gouvernance forestière et changement d’échelle: le rôle ambigu de l’État dans la mise en place d’instances régionales ». *Revue gouvernance* 17 (2): 30-51. <https://doi.org/10.7202/1073110ar>.
- Cole, Alistair, Jean-Baptiste Harguindeguy, Ian Stafford, Romain Pasquier, et Christian De Visscher. 2015. « States of convergence in territorial governance ». *Publius: the journal of federalism* 45 (2): 297-321.
- Collin, Jean-Pierre, Jacques Léveillé, Mathieu Rivard, et Mélanie Robertson. 2003. « L’organisation municipale au Canada: un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation. » site vrm
- Conteh, Charles, et Diana Panter. 2017. « Path-Dependence and the Challenges of Institutional Adaptability: The Case of the Niagara Region in Canada » 50 (4): 983-1004. <https://doi.org/10.1017/S0008423917000890>.
- Côté, Louis. 2001. *Le capital social: examen de la notion à la lumière d’une étude empirique portant sur les conseils régionaux de développement du Québec*. National Library of Canada= Bibliothèque nationale du Canada, Ottawa. <https://library-archives.canada.ca/eng/services/services-libraries/theses/Pages/item.aspx?idNumber=1006675916>.

- Côté, Simon-Olivier. 2008. « Le développement durable et la démocratie participative: une étude de cas du réseautage de la société civile au Saguenay-Lac-Saint-Jean ». Mémoire de maîtrise. Université de Montréal.
https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/7950/Cote_Simon-Olivier_2008_memoire.pdf.
- Dam, Eline M ten, et Maikel Waardenburg. 2020. « Logic fluidity: How frontline professionals use institutional logics in their day-to-day work ». *Journal of Professions and Organization* 7 (2): 188-204. <https://doi.org/10.1093/jpo/joaa012>.
- Daniel Wincott. 2018. « Subsidiarity ». Dans *A Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations*, 4^e éd. Oxford University Press.
- Delesalle, Cécile, et Françoise Enel. 2010. « Politiques municipales et participation des jeunes ». *Cahiers de l'action* 29 (3): 35-47.
- Della Porta, Donatella, et Michael Keating. 2008. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge, UK; Cambridge University Press.
- Detterbeck, Klaus, Eve Hepburn, et Edward Elgar Publishing. 2018. *Handbook of Territorial Politics*. Northampton, MA: Edward Elgar Pub., Inc.
- Di Liddo, Giuseppe, et Michele G. Giuranno. 2019. « The Political Economy of Municipal Consortia and Municipal Mergers ». *Economia Politica* 37 (1): 105-35.
<https://doi.org/10.1007/s40888-019-00169-1>.
- Divay, Gérard. 2019. *Le Management Municipal, Tome 1*. Canada: Les Presses de l'Université du Québec.
- . 2019. *Le management municipal, Tome 2*. Canada : Les Presses de l'Université du Québec. <https://www.puq.ca/catalogue/livres/management-municipal-tome-2-3587.html>.
- . 2019. « Administration publique et gouvernance ». Dans *Le management municipal*. Québec (Québec) : Presses de l'Université du Québec.
- Douay, Nicolas. 2010. « La réforme territoriale en contexte métropolitain: éclairages canadiens ». *L'Information géographique* 74 (4): 47-70.
- Doucet, Chantale. 2017. « Modèle agricole territorial en émergence au Québec : le cas de la région de l'Outaouais ». Phd, Gatineau: Université du Québec en Outaouais.
<http://di.uqo.ca/id/eprint/939/>.
- Doucet, Michel. 2007. « La partie VII de la Loi sur les langues officielles du Canada: une victoire à la Pyrrhus ou un réel progrès ». *Rev. CL Français* 9: 31.
- Douillet, Anne-Cécile. 2015. « Chapitre 13 / Trois regards sur les politiques publiques vues du local: » Dans *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, 319-48. Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2015.01.0319>.
- . 2023. *Sociologie politique: comportements, acteurs, organisations*. Second edition. Cursus. Paris: Armand Colin.
- Douillet, Anne-Cécile, Alain Faure, Charlotte Halpern, et Jean-Philippe Leresche. 2012. « Articuler différenciation et standardisation dans l'analyse de l'action publique locale. » *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation* II (93): 69-71.
- Douillet, Anne-Cécile, Emmanuel Négrier, et Alain Faure. 2015a. *Trois regards sur les politiques publiques vues du local*. Presses de Sciences Po. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01116857>.
- Doyon, Mélanie, Juan-Luis Klein, Laurie Guimond, et Sylvain Lefebvre. 2020. « L'innovation territoriale : Développer, aménager, agir ». *Revue Organisations & territoires* 29 (2):

- iii-v. <https://doi.org/10.1522/revueot.v29n2.1145>.
- Drew, Joseph, Dana McQuestin, et Brian Dollery. 2021. « Did Amalgamation Make Local Government More Fit for the Future? » *Australian Journal of Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12530>.
- Drew, Joseph, Eran Razin, et Rhys Andrews. 2019. « Rhetoric in Municipal Amalgamations: A Comparative Analysis ». *Local Government Studies* 45 (5): 748-67. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1530657>.
- Duchesne, Jonathan. 2020. « Harold Bérubé, Unité, Autonomie, Démocratie. Une histoire de l'Union des municipalités du Québec, Montréal, Les Éditions du Boréal, 2019, 388 p. » *Bulletin d'histoire politique* 28 (2): 181-83. <https://doi.org/10.7202/1070813ar>.
- Dugas, Clermont. 2022. *Aménagement, développement et environnement au Québec*. Collection Science régionale. Québec, Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Dziedzicki, Jean-Marc. 2013. *Conflits et territoires*. Tours: Presses universitaires François-Rabelais. <http://books.openedition.org/pufr/1823>.
- École nationale d'administration publique (Québec) Centre de recherche et d'expertise en évaluation et Université du Québec à Rimouski Centre de recherche sur le développement territorial. 2007a. *Recherche évaluative sur le dispositif des pactes ruraux et ses retombées. Rapport 1, Le modèle et les indicateurs de suivi et d'évaluation du dispositif du pacte rural*. Rimouski, Qué: Centre de recherche sur le développement territorial.
- . 2007b. *Recherche évaluative sur le dispositif des pactes ruraux et ses retombées. Rapport 2, La mise en application et l'évaluation du dispositif du pacte rural*. Version finale. Rimouski, Qué: Centre de recherche sur le développement territorial.
- Enid Slack et Richard Bird. 2013. « Does municipal amalgamation strengthen the financial viability of local government? a Canadian example ». *Public Finance and Management* 13 (2): 99-?.
- Erlingsson, Gissur Ó, Jörgen Ödalen, et Erik Wångmar. 2015. « Understanding Large-Scale Institutional Change: Social Conflicts and the Politics of Swedish Municipal Amalgamations, 1952-1974 ». *Scandinavian Journal of History* 40 (2): 195-214. <https://doi.org/10.1080/03468755.2015.1016551>.
- . 2021. « How Coerced Municipal Amalgamations Thwart the Values of Local Self-Government ». *Urban Affairs Review (Thousand Oaks, Calif.)* 57 (5): 1226-51. <https://doi.org/10.1177/1078087420921458>.
- Faure, Alain. 2019. « Action publique territoriale », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de SciencesPo, 2020, 2ème édition.
- Faure, Alain, et Emmanuel Négrier. 2019. *Territoire*. Vol. 5e éd. Presses de Sciences Po. <http://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724625110-page-635.htm>.
- Flaut, Daniel, Šárka Hošková-Mayerová, Cristina Ispas, Fabrizio Maturo, et Elena Cristina Flaut. 2020. *Decision Making in Social Sciences: Between Traditions and Innovations*. Studies in Systems, Decision and Control, Volume 247. Cham: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-30659-5>.
- Flinders, Matthew V., et Martin J. Smith, éd. 1999. *Quangos, Accountability and Reform*. London: Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-27027-9>.
- Fortin, Marie-José, et Marie-Joëlle Brassard. 2015. « Un paysage institutionnel en recomposition : au-delà des structures, quelles perspectives pour la gouvernance territoriale? » *Revue Organisations & territoires* 24 (3): 43-52.

- <https://doi.org/10.1522/revueot.v24i3.89>.
- Frinault, Thomas, et Rémy Le Saout. 2011. « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale ». *Revue française des affaires sociales*, n° 4: 114-31. <https://doi.org/10.3917/rfas.114.0114>.
- Garcia, Nuria. 2015. *Chapitre 15 / L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique. Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Presses de Sciences Po. <https://www-cairn-info.proxy.bib.uottawa.ca/une-french-touch-dans-l-analyse-des-politiques-pub--9782724616453-page-377.htm>.
- Gaxie, Daniel. s. d. « Political and Social Backgrounds of Political Elites ». Dans *The Palgrave Handbook of Political Elites*, 489-506. London: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-137-51904-7_31.
- Généreux, Michel P. 1983. « La Réforme Municipale et l'Etat Québécois (1960–1979) Gérard Divay et Jacques Léveillé (Avec La Collaboration de Bernard McCann) Montréal: INRS-Urbanisation, Septembre 1981, Etudes et Documents 27 ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de Science*. 16 (1): 220-220. <https://doi.org/10.1017/S0008423900028468>.
- Genieys, William. 2011. *Sociologie politique des élites*. Paris (21, rue du Montparnasse 75283): Armand Colin.
- Gob, Rosaire. s. d. « Le management du territoire par le projet: des limites de l'instrumentation gestionnaire: le cas de la Guadeloupe », 430.
- Goupil, Sylvie, et Stéphanie Gagnon. 2022. « Bureaucratie de guichet et hybridité au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation ». *Canadian Public Administration* 65 (4): 667-89. <https://doi.org/10.1111/capa.12500>.
- Grataloup, Christian. 2004. « Centre/Périphérie ». HyperGeo (blog). 23 décembre 2004. <https://hypergeo.eu/centre-peripherie/>.
- Gravel, Robert. 1999. *Les institutions administratives locales et régionales au Québec: structures et fonctions*. Les Presses de l'Université du Québec.
- Gravel, Robert J. 2000. *Institutions Administratives Locales Au Québec: Structures et Fonctions*. Quebec: Les Presses de l'Université du Québec.
- Guionnet, Christine, et Christian Le Bart. 2019. « Conflit et politisation : des conflits politiques aux conflits de politisation ». Dans *La politisation : Conflits et construction du politique depuis le Moyen Âge*, édité par Laurent Bourquin et Philippe Hamon, 67-90. Histoire. Rennes: Presses universitaires de Rennes. <http://books.openedition.org/pur/129036>.
- Hansen, Sune Welling, Kurt Houlberg, et Lene Holm Pedersen. 2014. « Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes? » *Scandinavian Political Studies* 37 (2): 196-214. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12020>.
- Hicken, Allen. 2011a. « Clientelism ». *Annual Review of Political Science* 14 (1): 289-310. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.031908.220508>.
- . 2011b. « Clientelism ». *Annual Review of Political Science* 14 (1): 289-310. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.031908.220508>.
- Hicks, Bruce M. 2006. *Are Marginalized Communities Disenfranchised? Voter Turnout and Representation in Post-Merger Toronto*. IRPP Working Paper Series; No. 2006-03. Montreal, Quebec: Institute for Research on Public Policy.
- Hirota, Haruaki, et Hideo Yunoue. 2017. « Evaluation of the Fiscal Effect on Municipal Mergers: Quasi-Experimental Evidence from Japanese Municipal Data ». *Regional Science and Urban Economics* 66: 132-49.

- <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2017.05.010>.
- Horber-Papazian, Katia, et Caroline Jacot-Descombes. 2013. « Réformes territoriales et gouvernance ». *Les horizons de la gouvernance territoriale*, 29-43.
- Howlett, Michael. 2018. « The Criteria for Effective Policy Design: Character and Context in Policy Instrument Choice ». *Journal of Asian Public Policy* 11 (3): 245-66. <https://doi.org/10.1080/17516234.2017.1412284>.
- . 2020. *Studying Public Policy: Principles and Processes*. Fourth edition. Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Hulbert, François. 2019. « Fusions municipales au Canada et intercommunalités en France: comment reconstruire politiquement les agglomérations ? » Dans *Fusions municipales au Canada et intercommunalités en France : comment reconstruire politiquement les agglomérations ?* Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine. <https://doi.org/10.4000/books.msha.2817>.
- Huré, Maxime. 2015. « La Différenciation Des Modèles Standards Urbains: Le Cas de La Réception d'un Système de Vélos En Libre-Service à Barcelone ». *Gouvernement & Action Publique* 3 (4): 115-43. <https://doi.org/10.3917/gap.144.0115>.
- Hyytinen, Ari, Tuukka Saarimaa, et Janne Tukiainen. 2014. « Electoral Vulnerability and Size of Local Governments: Evidence from Voting on Municipal Mergers ». *Journal of Public Economics* 120: 193-204. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.09.010>.
- Jacquot, Sophie, et Charlotte Halpern. 2015. *Chapitre 2 / Aux frontières de l'action publique. Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Presses de Sciences Po. <https://www-cairn-info.proxy.bib.uottawa.ca/une-french-touch-dans-l-analyse-des-politiques-pub-9782724616453-page-57.htm>.
- Jean, Bruno. 2006. « Les dangers de la décentralisation gouvernementale : la déresponsabilisation face aux inégalités régionales ». *Revue Organisations & territoires* 15 (2): 9-12. <https://doi.org/10.1522/revueot.v15n2.572>.
- . 2020. « Les politiques publiques de développement des milieux ruraux : la Politique nationale de la ruralité du Québec revisitée ». *Revue Organisations & territoires* 29 (1): 109-15. <https://doi.org/10.1522/revueot.v29n1.1130>.
- Jean, Natacha. 1999. *Les territoires MRC du Québec: deux décennies d'évolution dans la diversité*. Chicoutimi: Université du Québec à Chicoutimi. <https://doi.org/10.1522/11962913>.
- Jessop, Bob. 2002. « Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective ». *Antipode* 34 (3): 452-72. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00250>.
- Joanis, Marcelin, Fernand Martin, et Suzie St-Cerny. 2004. *Quel avenir pour les politiques de développement régional au Québec?* CIRANO.
- Jobert, Bruno. 2004. « Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de L'État en action ». *Pôle Sud* 21 (1): 43-54. <https://doi.org/10.3406/pole.2004.1201>.
- Jonas, Andrew E.g., et Kevin Ward. 2007. « Introduction to a Debate on City-Regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction ». *International Journal of Urban and Regional Research* 31 (1): 169-78. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2007.00711.x>.
- Jouen, Marjorie. s. d. « La cohésion territoriale, de la théorie à la pratique », 27.
- Kansa, Timothé, et Guy Chiasson. 2017. « La gouvernance dans un contexte de décentralisation "en action": le cas de la régionalisation de la forêt en Outaouais ». *Politique et sociétés (Montréal)* 36 (1): 93-120. <https://doi.org/10.7202/1038762ar>.

- Karkin, Naci, Volkan Gocoglu, et Pinar Savas Yavuzcehre. 2019. « Municipal Amalgamations in International Perspective: Motives Addressed in Scholarly Research ». *Asia Pacific Journal of Public Administration = Ya Tai Gong Gong Xing Zheng Xue* 41 (4): 187-202. <https://doi.org/10.1080/23276665.2019.1698843>.
- Karlsson, Vífill, et Grétar Þór Eypórsson. 2019. « Do Municipal Amalgamations Affect Interregional Migration? » *Stjórnmal Og Stjórnsýsla* 15 (1): 39-66. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2019.15.1.3>.
- Kernalegenn, Tudi. 2017. « Sociologie politique du fait régional: éléments d'analyse et de prospective ». <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:201469>.
- Kernalegenn, Tudi, et Romain Pasquier. 2018. « Les régions contre l'État? Capacité politique et fragmentation territoriale en Europe ». *Droit et société*, n° 1: 71-89.
- Kerssens-van Drongelen, Inge. 2001. « The Iterative Theory-Building Process: Rationale, Principles and Evaluation ». *Management Decision* 39 (7): 503-12. <https://doi.org/10.1108/EUM0000000005799>.
- Klein, Juan-Luis. 2002. « Les régions du Québec ou le Québec-région: pour sortir de l'approche centre-périphérie! » *Revue Organisations & territoires* 11 (1): 33-38.
- . 2019. « La planification territoriale au Québec ». *La politique territoriale au Québec: 50 ans d'audace, d'hésitations et d'impuissance*, 75-93.
- Klok, Pieter-Jan, et Bas Denters. 2013. « The Roles Councillors Play ». Dans *Local Councillors in Europe*, édité par Björn Egner, David Sweeting, et Pieter-Jan Klok, 63-83. Urban and Regional Research International. Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01857-3_4.
- Knechtel, Valentin, et Alois Stutzer. 2021. « Swiss Municipal Data Merger Tool: Open-source Software for the Compilation of Longitudinal Municipal-level Data ». *Swiss Political Science Review* 27 (4): 799-808. <https://doi.org/10.1111/spsr.12487>.
- Kolb, Robert W. 2018. *The SAGE Encyclopedia of Business Ethics and Society*. 7 vol. Thousand Oaks, California. <https://doi.org/10.4135/9781483381503>.
- Koop, Royce. 2016. « Institutional- and Individual-Level Influences on Service Representation and Casework in Canadian Cities ». *Urban Affairs Review (Thousand Oaks, Calif.)* 52 (5): 808-31. <https://doi.org/10.1177/1078087415608955>.
- Kuhlmann, Sabine, et Hellmut Wollmann. 2019. *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe*. Edward Elgar Publishing.
- Kurtulus, Ersun N. 2005. *State Sovereignty: The Concept, Phenomenon and Ramifications*. 1st ed. New York ; Palgrave Macmillan.
- Labat, Aurélio. 2021a. « Les relations inter-territoriales au prisme du modèle centre-périphérie : le cas des intercommunalités en Région Occitanie ». Thèse de doctorat, Toulouse 2. <https://theses.fr/2021TOU20055>.
- . 2021b. « Pour une autre coopération territoriale : critique des paradigmes de l'interterritorialité actuelle ». *Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n° 52 (décembre), 25-39. <https://doi.org/10.4000/soe.7966>.
- . 2024. « De l'utilité du modèle centre-périphérie pour analyser les relations territoriales ». *Revue des sciences sociales*, n° 71 (mai), 20-31. <https://doi.org/10.4000/11uxm>.
- Lagroye, Jacques. 2003. *La politisation*. Sociohistoires. Paris: Belin.
- Laidin, Catherine, et Léa Senegas. 2020. « Emboîtement et asymétrie des régulations territoriales dans les espaces ruraux ». *Pole Sud* n° 52 (1): 77-94.

- Lajoie, Andrée. 1968. *Les Structures administratives régionales: déconcentration et décentralisation au Québec*, par Andrée Lajoie... Presses de l'Université de Montréal.
- Larocque, André. 2006. « Le décentralisation au Québec : un long parcours semé d'hésitations et d'embûches ». *Revue Organisations & territoires* 15 (2): 5-8.
<https://doi.org/10.1522/revueot.v15n2.571>.
- Lascombes, Pierre, et Patrick Le Gales. 2007. « Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation ». *Governance* 20 (1): 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>.
- Lascombes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2018. *Sociologie de l'action publique-2e éd.* Armand Colin.
<https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=owZrDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT9&q=Sociologie+de+l%27action+publique&ots=-FzMPACjsS&sig=vGlzKoO4Up6RudcVHtWG1gUi8oo>.
- Le Bart, Christian. 2017. *Les Maires: Sociologie d'un rôle*. Villeneuve d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion. <https://doi.org/10.4000/books.septentrion.16121>.
- Le Berre, Sylvain. 2017. « From Planning to Spatial Foresight in Québec: What Future-Telling Means in a Context of Sub-Regional Governance. The Case of Vision 2031 ». *Revue Gouvernance* 14 (2): 23-45. <https://doi.org/10.7202/1044934ar>.
- Le Bourhis, Jean-Pierre, et Emmanuel Martinais. 2014. « Quelle architecture institutionnelle pour le développement durable? La restructuration des services régionaux du ministère de l'écologie ». *Revue française d'administration publique*, n° 1: 223-37.
- Le Saout, Rémy. 2015. « Le resserrement du “double jeu” intercommunal des maires ». *Revue française d'administration publique* 154 (2): 489-503.
<https://doi.org/10.3917/rfap.154.0489>.
- Lecours, André. 2002. « L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité? » *Politique et sociétés* 21 (3): 3-19.
- Lefebvre, Madeleine, Guy Chiasson, et Sonia Racine. 2023. « Le rapport aux savoirs des élus des petites municipalités québécoises : pistes de réflexion et d'action ». *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales* 46 (3): 18-28.
<https://doi.org/10.7202/1108479ar>.
- Leloup, Fabienne, Laurence Moyart, et Bernard Pecqueur. 2005. « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? » *Géographie, économie, société* Vol. 7 (4): 321-32.
- Leroy, Marc. 2017. « Les contrats de plan État-Régions en France: quelles leçons pour le développement des territoires ». *Gestion & Finances Publiques* 6 (6): 13-24.
<https://doi.org/10.3166/gfp.2017.00115>.
- Lévy, Jacques, et Michel Lussault. 2013. *Dictionnaire de la géographie*. Nouvelle édition revue et augmentée. Paris: Belin.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation. https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=cs_djgS5v-UC&oi=fnd&pg=PR3&dq=Lipsky,+Michael.+1980.Street%E2%80%90Level+Bureaucracy.+Dilemmas+of+the+Individual+in+Public+Services.+New+York:+RussellSage+Foundation.&ots=mMiYAIDH85&sig=8U4Z6kKY_2D5QZq1SE0MSZe4QgU.
- Manor, James, Daniel Treisman, Conor O'Dwyer, Daniel Ziblatt, et Aaron Schneider. 2006. « Decentralisation ». *Commonwealth & Comparative Politics* 44 (3): 283-369.

- Marcou, Gérard. 2015. « Les enjeux de la réforme territoriale ». *Revue française d'administration publique* N° 156 (4): 883-86.
- Marie-Claude Prémont. 2019. « Ces réformes municipales qui n'ont pas abouti ». Dans *La politique territoriale au Québec*, 1^{re} éd. Presses de l'Université du Québec. <https://doi.org/10.2307/j.ctv10qpxcd.10>.
- Massicotte, Guy. 2006. « La décentralisation : un enjeu stratégique pour le Québec ». *Revue Organisations & territoires* 15 (2): 43-50. <https://doi.org/10.1522/revueot.v15n2.577>.
- Masson, Dominique. 2001. « Gouvernance Partagée, Associations et Démocratie: Les Femmes Dans Le Développement Régional ». *Politique et Sociétés (Montréal)* 20 (2-3): 89-115. <https://doi.org/10.7202/040276ar>.
- Matalon, Benjamin. 2013. « Du Volontarisme En Politique ». *Humanisme* N° 299 (2): 82-84. <https://doi.org/10.3917/huma.299.0082>.
- Mattina, Cesare. 2016. *Clientélismes urbains: gouvernement et hégémonie politique à Marseille*. Académique. Paris: SciencesPo Les Presses.
- Mazouz, Bachir, Marcel J. B. Tardif, et Jean-Michel Viola. 2003. « Les Fusions Municipales Au Québec: Vers Un Modèle d'intégration Orientée Projet ». *Gestion (HEC Montréal)* 28 (3): 48-57. <https://doi.org/10.3917/riges.283.0048>.
- McQuestin, Dana, Joseph Drew, et Brian Dollery. 2018. « Do Municipal Mergers Improve Technical Efficiency? An Empirical Analysis of the 2008 Queensland Municipal Merger Program ». *Australian Journal of Public Administration* 77 (3): 442-55. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12286>.
- Meloche, Jean-Philippe, et Christopher R. Bryant. 2006. « Entre le discours et la réalité: quelques mesures de décentralisation au Québec ». *Revue Organisations & territoires* 15 (2): 13-20.
- Ménard, Paul-André. 1985. « *Le choix des régions* »: *une décentralisation pour quel développement régional? (Le cas des organismes régionaux subventionnés)*. Chicoutimi: Université du Québec à Chicoutimi. <https://doi.org/10.1522/1413437>.
- Mévellec, Anne. 2008. *La construction politique des agglomérations au Québec et en France: Territoire, gouvernement et action publique*. Québec, CA: Les Presses de l'Université Laval.
- Mévellec, Anne, Guy Chiasson, et Yann Fournis. 2017. « De «créatures du gouvernement» à «gouvernements de proximité»: la trajectoire sinueuse des municipalités québécoises ». *Revue française d'administration publique*, n° 2: 339-52.
- Mévellec, Anne, Guy Chiasson, et Mario Gauthier. 2018. « Gouvernance métropolitaine et régimes politiques de frontière: Analyse à partir du cas d'Ottawa-Gatineau ». *Revue d'économie régionale et urbaine (ADICUEER (Association))* Juin (3): 581-. <https://doi.org/10.3917/reru.183.0581>.
- Mévellec, Anne, Mario Gauthier, et Guy Chiasson. 2010. « Penser le territoire québécois : différenciation territoriale et pratiques scientifiques ». Dans .
- Mévellec, Anne, et Manon Tremblay. 2016. *Genre et professionnalisation de la politique municipale: Un portrait des élues et élus du Québec*. 1^{re} éd. Québec, CA: Les Presses de l'Université du Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Michaud, Nelson. 2016. *50 ans de construction des administrations publiques: Regards croisés entre la France et le Québec*. PUQ.
- Miljan, Lydia. 2015. « De-Amalgamation in Canada: Breaking Up Is Hard to Do », Fraser Institute Report: 34.

- Miljan, Lydia A. 2015. *Municipal Amalgamation in Ontario*. Ontario Prosperity Initiative. Ottawa, Ontario: Canadian Electronic Library.
- Morin, Louis-Philippe. 2017. « Les identités territoriales à Gatineau, 15 ans après la fusion municipale ». Université d'Ottawa / University of Ottawa.
- Morissette, Benoît. 2021. « Repenser l'autonomie locale ? Fédéralisme, gouvernance urbaine et autorité légale au Canada ». *Politique et Sociétés* 40 (3): 93-119. <https://doi.org/10.7202/1083025ar>.
- Muno, Wolfgang. 2022. « Conceptualizing and measuring clientelism », juillet.
- Nicole Goodman et Jack Lucas. 2016. « Policy Priorities of Municipal Candidates in the 2014 Local Ontario Elections ». *Canadian Journal of Urban Research* 25 (2): 35-47.
- Nygård, Stine Ravndal, et Ann-Karin Tennås Holmen. 2020a. « Negotiating Municipal Merger ». *Scandinavian Political Studies* 43 (1): 46-64. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12159>.
- . 2020b. « Negotiating Municipal Merger: Understanding Negotiation Arenas Through Perspectives of Social Order and Logics of Negotiation ». *Scandinavian Political Studies* 43 (1): 46-64. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12159>.
- Olsen, Wendy. 2022. *Systematic Mixed-Methods Research for Social Scientists*. 1^{re} éd. Cham: Springer International Publishing AG. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-93148-3>.
- Ouellet, Claude. 2014. « L'impact de la mise en oeuvre de la Politique nationale de la ruralité sur le développement des municipalités rurales de l'est-du-Québec: Le cas des MRC de Rimouski-Neigette, de La Mitis et d'Avignon ». ProQuest Dissertations Publishing. <https://search.proquest.com/docview/1826357835?pq-origsite=primo>.
- Parent, André-Anne, Paule Simard, Mary Richardson, et Julie Richard. 2018. « La Politique Nationale de La Ruralité et Ses Effets Sur La Santé Des Communautés Rurales Du Québec ». *Revue Organisations & Territoires* 27 (3): 91-100. <https://doi.org/10.1522/revueot.v27n3.943>.
- Parent, Frédéric. 2009. « Dieu, le capitalisme et le développement local : conflits sociaux et enracinement territorial : étude monographique d'un village québécois. ». Thèse de doctorat. Université de Montréal.
- Pasquier, Romain. 2012. *Le pouvoir régional: Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*. Paris : Presses de Sciences Po.
- . 2016. « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française ». *Revue internationale de politique comparée* 23 (3): 327-53.
- . 2017. « Une révolution territoriale silencieuse? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale ». *Revue française d'administration publique*, n° 2: 239-52.
- Pasquier, Romain, Simoulin, Vincent et Julien Weisbien. 2007. *La gouvernance territoriale, pratiques, discours et théories*. Paris: LGDJ.
- Pasquini, Lorena, and Shearing Clifford. 2014. « Municipalities, Politics, and Climate Change: An Example of the Process of Institutionalizing an Environmental Agenda within Local Government ». *Journal of Environment and Development*, 23(2):271-296.
- Percheron, Annick. 1989. « 1. Vie Locale et régionale ». *Annuaire des Collectivités Locales* 9 (1): 82-96. <https://doi.org/10.3406/coloc.1989.1606>.
- Petersohn, Bettina, Nathalie Behnke, et Eva Maria Rhode. 2015. « Negotiating territorial change in multinational states: Party preferences, negotiating power and the role of the

- negotiation mode ». *Publius: The Journal of Federalism* 45 (4): 626-52.
- Pinson, Gilles. 2006. « Projets de ville et gouvernance urbaine: pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes ». *Revue française de science politique* 56 (4): 619-51.
- . 2007. « Gouverner une grande ville européenne : les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester ». *Sciences de la société : Les cahiers du LERASS*, n° N° 71: 89.
- Point, Sébastien. 2018. *Chapitre 15. L'analyse des données qualitatives : voyage au centre du codage*. EMS Editions. <https://www.cairn.info/les-methodes-de-recherche-du-dba--9782376871798-page-262.htm>.
- Poupeau, François-Mathieu. 2013. « L'émergence d'un État régional pilote ». *Gouvernement et action publique* 2 (2): 249-77.
- Prémont, Marie-Claude. 2015. « Les municipalités québécoises et le développement économique par la fiscalité: back to the future? » *Revue Organisations & territoires* 24 (3): 61-68.
- . 2019. « Ces réformes municipales qui n'ont pas abouti ». *La politique territoriale au Québec: 50 ans d'audace, d'hésitations et d'impuissance*, 95-123.
- Prémont, Marie-Claude, Marc-Urbain Proulx, et Scholars Portal. 2019. *La politique territoriale au Québec: 50 ans d'audace, d'hésitations et d'impuissance*. Science régionale 16. Québec [Quebec: Presses de l'Université du Québec.
- Proulx, Marc-Urbain. 1998. « L'organisation des territoires au Québec. Le débat sur le décentralisation gouvernementale. Deuxième partie ». *Action nationale* 88 (3): 85-.
- . 2006. « L'appropriation, clé de la décentralisation ». *Revue Organisations & territoires* 15 (2): 27-36. <https://doi.org/10.1522/revueot.v15n2.575>.
- . 2009. « Centre et périphérie: la double logique de l'occupation des territoires au Québec ». *Revue Organisations & territoires* 18 (2): 69-78.
- . 2011. *Territoires et développement: la richesse du Québec*. Vol. 12. PUQ.
- . 2012. « Centre et périphérie: le nouveau modèle québécois ». *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 4: 597-621.
- . 2014. « Territoires MRC du Québec : planification et gouvernance d'État ». *Économie et Solidarités* 44 (1-2): 8-25. <https://doi.org/10.7202/1041602ar>.
- . 2015. « Constats sur la gouvernance des territoires ». *Revue Organisations & territoires* 24 (3): 7-16.
- . 2016a. « Territoires et interventions publiques ». *Austérité budgétaire et démocratie: quels enjeux pour les régions*, 5.
- . 2016b. « La réforme territoriale progressive au Québec ». Dans *CIST2016 - En quête de territoire(s) ?*, 398-403. Grenoble, France: Collège international des sciences du territoire (CIST). <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01353664>.
- . 2019. « L'État québécois et ses territoires ». *Revue Organisations & territoires* 28 (2): 1-8.
- Proulx, Marc-Urbain, Isabel Brochu, Patrice LeBlanc, Martin Robitaille, Guy Chiasson, Denis Geoffroy, Éric Gauthier, et Ali Doubi. 2005. « Les territoires du Québec et la décentralisation gouvernementale ». Report. Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT). <https://depot.erudit.org/dspace/id/003282dd?mode=full>.
- Proulx, Pierre-Paul. 1995. « La décentralisation: facteur de développement ou d'éclatement du Québec ». *Cahiers de recherche sociologique*, n° 25: 155-80.
- Québec. 2006. *Politique nationale de la ruralité, 2007-2014 une force pour tout le Québec*. 2e

- éd. Québec: Affaires municipales et régions Québec.
- Reigner, Hélène. 2011. « A propos de Desage et Géranger (2011) , la politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales ». *Métropoles*, n° 9.
- Reigner, Hélène, Thomas Frinault, et Catherine Guy. 2010. « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire ». *Politiques et management public*, n° Vol 27/3 (juin): 3-30.
- Reingewertz, Yaniv. 2012. « Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel ». *Journal of Urban Economics* 72 (2-3): 240-51.
<https://doi.org/10.1016/j.jue.2012.06.001>.
- Reynaud, Alain. 1981. *Société, espace et justice: inégalités régionales et justice socio-spatiale*. Paris: Presses universitaires de France, 1981. 263 pp.
- Ribémont, Thomas. 2018. *Introduction à la sociologie de l'action publique*. Ouvertures politiques. Louvain-la-Neuve (Rue du Bosquet, 7 B-1348): De Boeck Supérieur.
- Rice, Kathryn T., Leora S. Waldner, et Russell M. Smith. 2014. « Why New Cities Form: An Examination into Municipal Incorporation in the United States 1950–2010 ». *Journal of Planning Literature* 29 (2): 140-54. <https://doi.org/10.1177/0885412213512331>.
- Rigaud, Benoît, Louis Côté, Benoît Lévesque, Joseph Facal, et Luc Bernier. 2010. « Les complémentarités institutionnelles du modèle québécois de développement ». *Recherches sociographiques* 51 (1-2): 13-43. <https://doi.org/10.7202/044692ar>.
- Robinson, James A., et Thierry Verdier. 2013. « The Political Economy of Clientelism* ». *The Scandinavian Journal of Economics* 115 (2): 260-91. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12010>.
- Robitaille, Martin, Guy Chiasson, et Mario Gauthier. 2016. « De la planification stratégique régionale à la prospective en Outaouais : la difficile construction d'un nouveau rapport au temps ». *Cahiers de géographie du Québec* 60 (170): 325-42.
<https://doi.org/10.7202/1040538ar>.
- Ryan, Roberta, Catherine Hastings, Bligh Grant, Alex Lawrie, Éidín Ní Shé, et Liana Wortley. 2016. « The Australian Experience of Municipal Amalgamation: Asking the Citizenry and Exploring the Implications: The Australian Experience of Municipal Amalgamation ». *Australian Journal of Public Administration* 75 (3): 373-90.
<https://doi.org/10.1111/1467-8500.12182>.
- Saarimaa, Tuukka, et Janne Tukiainen. 2015. « Common Pool Problems in Voluntary Municipal Mergers ». *European Journal of Political Economy* 38: 140-52.
<https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.02.006>.
- Saint-Amand, Denis, et David Vrydaghs. 2011. « Retours sur la posture ». *CONTEXTES. Revue de sociologie de la littérature*, n° 8 (janvier). <https://doi.org/10.4000/contextes.4712>.
- SAITO, Keisuke. 2017. « Qualitative Comparative Analysis and Method Controversy in the Social Sciences ». *Shakaigaku hyōron* 68 (3): 386-403. <https://doi.org/10.4057/jsr.68.386>.
- Sancton, Andrew. 2000. *La frénésie des fusions une attaque à la démocratie locale*. Montréal [Que: Publ pour la ville de Westmount par McGill-Queen's University Press.
- Sarra-Bournet, Michel. 2016. *Les grands commis et les grandes missions de l'État dans l'histoire du Québec*. Administration publique et gouvernance 1. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Savard, François. *La mesure de la cohérence des politiques publiques : fondements et proposition d'une méthode*. Rapport de recherche. IDHEAP, Institut de hautes études en administration publique, Université de Lausanne, Lausanne, Suisse, 56 p.
- Shearmur, Richard, Bernard Sévigny, Guillaume Rousseau, Nicolas Rioux, Sophie L. Van Neste,

- Anne Mévellec, Pierre J. Hamel, et al. 2019. *Introduction à la vie politique municipale québécoise*. Québec, Québec: Presses de l'Université Laval.
- Simard, J.-F. et Leclerc, Y. 2008. Les Centres locaux de développement 1998-2008. Une gouvernance en mutation : entre participation citoyenne et imputabilité municipale. *Revue canadienne des sciences régionales*, 31(3), 615-634.
- Simard, Jean-Jacques. 1977. « La longue marche des technocrates ». *Recherches sociographiques* 18 (1): 93-132. <https://doi.org/10.7202/055738ar>.
- Simard, Martin. 2016. « Régions, régionalisation et développement au Québec: quel bilan 50 ans après les premiers découpages administratifs ». *Revue Organisations & territoires* 25 (2): 5-18.
- Simard, Martin, et Guy Mercier. 2009. « Trente ans d'aménagement institutionnalisé au Québec, une contribution au modèle québécois? » *Études canadiennes* 66: 139-51.
- Simoulin, Vincent. 2010. « Quand ambition ne rime pas avec réalisation: l'action publique face aux limites de la volonté politique ». *Sciences de la société*, 145-58. <https://doi.org/10.4000/sds.2823>.
- Sirois, Louis-Philippe. 2015. « La fragilisation de la participation de la société civile dans le développement des régions du Québec: le modèle des CRÉ ». Thèse de doctorat, Université du Québec en Outaouais. <https://di.uqo.ca/id/eprint/797/>.
- Sobel, David, Peter Vallentyne, et Steven Wall. 2018. *Oxford Studies in Political Philosophy Volume 4*. Oxford University Press.
- Sousa, Luís de, Nuno F. da Cruz, et Daniel Fernandes. 2023. « The Quality of Local Democracy: An Institutional Analysis ». *Local Government Studies* 49 (1): 1-29. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1882428>.
- Stecq, Hervé. 2014. « La mobilisation des acteurs du développement régional au Québec: des opérations dignité aux ententes spécifiques de régionalisation ». <https://constellation.uqac.ca/id/eprint/3529/>.
- Stecq, Herve. 2014. « La mobilisation des reseaux d'acteurs et le développement régional: Le cas de la stratégie migration au saguenay - lac-saint-jean (Québec) ». ProQuest Dissertations Publishing. <https://search.proquest.com/docview/1748049668?pq-origsite=primo>.
- Steinmo, Sven. 2021. « Historical Institutionalism the Cognitive Foundations of Cooperation ». *Public Performance & Management Review* 44 (5): 1140-59. <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1694548>.
- Stokes, Susan Carol. 2013a. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: University Press.
- . 2013b. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: University Press.
- Strandberg, Kim, Kim Backström, Janne Berg, et Thomas Karv. 2021. « Democratically Sustainable Local Development? The Outcomes of Mixed Deliberation on a Municipal Merger on Participants' Social Trust, Political Trust, and Political Efficacy ». *Sustainability (Basel, Switzerland)* 13 (13): 7231-. <https://doi.org/10.3390/su13137231>.
- Strebel, Michael Andrea. 2019. « Why Voluntary Municipal Merger Projects Fail: Evidence from Popular Votes in Switzerland ». *Local Government Studies* 45 (5): 654-75. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1584557>.
- Sykes, Olivier, et Alexander Nurse. 2021. « The Scale of the Century? - The New City Regionalism in England and Some Experiences from Liverpool ». *European Planning Studies* 29 (11): 2056-78. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1931044>.

- Tavares, Antonio F. 2018. « Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review ». *Miscellanea Geographica* 22 (1): 5-15. <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005>.
- Torre, André, et Sébastien Bourdin. 2016. « Des réformes territoriales qui posent bien des questions ». *Population Avenir* n° 727 (2): 14-16.
- Tremblay, Marielle, Pierre-André Tremblay, et Suzanne Tremblay. 2006. *Le développement social: Un enjeu pour l'économie sociale*. Pratiques et politiques sociales et économiques. Québec: Les Presses de l'Université du Québec.
- Trent, Peter. 2012. *The Merger Delusion: How Swallowing Its Suburbs Made an Even Bigger Mess of Montreal*. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Turcotte, Yanick. 2019. « Bérubé, Harold et Stéphane Savard, dir. Pouvoir et territoire au Québec depuis 1850, Québec, Septentrion, 2017, 386 p. » *Cahiers d'histoire* 37 (1): 243. <https://doi.org/10.7202/1067968ar>.
- Tzemopoulou, Dionysia. 2018. « La réorganisation de l'action culturelle locale en Grèce: après la pratique de contractualisation, le moment des fusions de structures municipales ». *Pôle sud (Montpellier)* 49 (2): 71-89. <https://doi.org/10.3917/psud.049.0071>.
- Union des municipalités du Québec. 2012. « Livre blanc municipal – L'avenir a un lieu ».
- Vanier, Martin. 2015. *Demain les territoires : capitalisme réticulaire et espace politique*. Paris : Hermann.
- Verdol, Maïté. 2011. « Pinson G., 2009, Gouverner la ville par projet, urbanisme et gouvernance des villes européennes, Presses de Science Po, Paris, 418 p. » *Cybergeo: European Journal of Geography*, mai. <https://doi.org/10.4000/cybergeo.23633>.
- Verhoeven, Imrat, et Jan Willem Duyvendak. 2016. « Enter Emotions. Appealing to Anxiety and Anger in a Process of Municipal Amalgamation ». *Critical Policy Studies* 10 (4): 468-85. <https://doi.org/10.1080/19460171.2015.1032990>.
- Vogelpohl, Anne. 2018. « Consulting as a threat to local democracy? Flexible management consultants, pacified citizens, and political tactics of strategic development in German cities ». *Urban Geography* 39 (9): 1345-65. <https://doi.org/10.1080/02723638.2018.1452872>.
- Welling Hansen, Sune. 2014. « Common Pool Size and Project Size: An Empirical Test on Expenditures Using Danish Municipal Mergers ». *Public Choice* 159 (1/2): 3-21. <https://doi.org/10.1007/s11127-012-0009-y>.
- White, Deena. 1993. « Les processus de réforme et la structuration locale des systèmes. Le cas des réformes dans le domaine de la santé mentale au Québec ». *Sociologie et sociétés* 25 (1): 77-97. <https://doi.org/10.7202/001842ar>.
- Yacger, Pierre. 2011. « Fabien Desage, David Guéranger, La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales ». *Lectures*, mai. <http://journals.openedition.org/lectures/5249>.
- Zardi, Alfonso. 2017. *Territorial reforms in Europe: Does size matter?* Report for the Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe: 115. [http://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/article/1271/Zardi,%20A.%20\(2017\)%20Territorial%20reforms%20in%20Europe.pdf](http://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/article/1271/Zardi,%20A.%20(2017)%20Territorial%20reforms%20in%20Europe.pdf)