

Université de Montréal

**Vers un rééchelonnement de la citoyenneté en France et au Québec :
les politiques de gestion de la diversité ethnique à Marseille et Montréal**

par

Thomas Gulian

Département de science politique

Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures et postdoctorales

En vue de l'obtention du grade de Ph.D.

en science politique

décembre 2009

© Thomas Gulian, 2009

Université de Montréal
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Cette thèse intitulée :
Vers un rééchelonnement de la citoyenneté en France et au Québec :
les politiques de gestion de la diversité ethnique à Marseille et Montréal

Présentée par :
Thomas Gulian

A été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Pascale Dufour
Président-rapporteur

Jane Jenson
Directrice de recherche

Laurence Bherer
Membre du jury

Julie-Anne Boudreau
Examineur externe

Marcel Lajeunesse
Représentant du doyen

À ma famille.

REMERCIEMENTS

Je remercie en premier lieu ma directrice de thèse Jane Jenson, qui, pendant toutes ces années, a témoigné une confiance sans faille dans mes recherches ainsi qu'une compétence constante dans ses conseils. Jane, ta générosité, ta curiosité et ton ouverture intellectuelle ont été une source d'inspiration et de motivation exceptionnelle.

Je voudrais également remercier les Professeures Laurence Bherer et Pascale Dufour qui ont apporté énormément à la réalisation de cette thèse de doctorat.

Je souhaite remercier aussi mes parents, Christiane et Jean-Marc Gulian, qui ont encouragé, de bien des façons, la réalisation de cette thèse.

Mes amis ont été une source de joie et de confiance exceptionnelle au cours de ces années. Au Québec, je tiens à remercier particulièrement Thomas Collombat, France Gaudreault, Maude Chapados, Renaud Goyer, Corrina Borri-Anadon, Laura Stefanelli, Sarah-Myriam Martin-Brûlé, Stéphane Moulin, Thierry Giasson, Jaime Porras Ferreyra et Eugénie Dostie-Goulet pour leur générosité.

Je voudrais également remercier Annie Gulian, Nicolas Gulian, Stéphanie Bédjian, Laurent Milazzo, Joël Rumello et Amélie Riberolle, pour avoir su maintenir vivace le lien qui m'unit, par-delà l'océan, à Marseille.

Mes remerciements vont également à mes collègues et amis de la Chaire de recherche du Canada en citoyenneté et gouvernance. Je pense à Bastien Sibille, Aude-Claire Fourot, Élise Auvachez, Patricia Garcia, Kristoff Talin, Grant Holly, Cem Duyulmus, Rachel Sarrasin, Mireille Paquet, Karine Ali et Sylvain Lefèvre.

Je souhaiterais également remercier les organismes suivants pour leur soutien financier : Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC), Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH), Facultés des études supérieures

et postdoctorales de l'Université de Montréal, Département de science politique de l'Université de Montréal, Institut d'études européennes de l'Université de Montréal et de l'Université McGill, Centre de Coopération Interuniversitaire Franco-Québécoise.

Merci aussi aux personnes qui ont contribué, par leur parole, à cette recherche dans le cadre des entretiens. Mes remerciements vont particulièrement à Frédéric Zamantian, qui m'a fait partager sa connaissance de Marseille acquise au travers de nombreuses années de militantisme au service de la communauté arménienne.

Je remercie également les patients re-lecteurs de ce travail : Christiane Gulian, Thomas Collombat et France Gaudreault.

Je voudrais aussi dire combien je suis reconnaissant à Marcelle pour m'avoir accompagné avec ses rires, sa complicité et sa tendresse dans cette thèse.

RÉSUMÉ

La thèse analyse les recompositions de la citoyenneté dans un contexte de rééchelonnement de l'État en France et au Québec. L'argument est que, dans un tel contexte, la citoyenneté nationale se rééchelonne. Le cadre théorique consiste en une relecture institutionnelle du concept de rééchelonnement de l'État développé par N. Brenner ainsi que certains apports des travaux de J. Jenson et S. Phillips sur les régimes de citoyenneté.

La thèse compare les évolutions de politiques de gestion de la diversité ethnique - centrales dans l'analyse de la citoyenneté - à Marseille et Montréal au travers des reconfigurations des rapports entre acteurs institutionnels prenant place à l'échelle locale. Nous montrons que l'État national reste un acteur important de la régulation de la citoyenneté et que les villes et les échelons locaux de l'État ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de politiques régulant la citoyenneté à l'échelle locale. Néanmoins, à l'issue de la comparaison, des différences se font jour. Au Québec, l'État central conserve un contrôle important sur les politiques instaurées à l'échelle locale alors que ceci est moins le cas en France. Ces résultats indiquent que le rééchelonnement de l'État est plus fortement institutionnalisé en France qu'au Québec.

Les apports de la thèse sont triples. En premier lieu, nous montrons que l'approche institutionnelle du rééchelonnement de l'État permet de mieux décrire les processus à l'œuvre dans différents contextes nationaux que ne le permet la perspective de N. Brenner. En second lieu, nous démontrons que le concept de citoyenneté urbaine ne permet pas de rendre compte des mutations actuelles de la citoyenneté. Enfin, nous montrons que le rééchelonnement de la citoyenneté s'est institutionnalisé en France, dans un État où la conception de la citoyenneté est traditionnellement considérée comme « unitaire », nuançant ainsi cette catégorie classique en science politique.

Mots-clés : Citoyenneté, diversité ethnique, rééchelonnement de l'État, décentralisation, déconcentration, Marseille, Montréal, Québec, Canada, France.

ABSTRACT

This doctoral dissertation aims at analyzing the current reconfigurations of citizenship in a context of state rescaling in France and Québec. In opposition to urban citizenship theories, we contend that in an era of globalization national citizenship is being rescaled. We use a theoretical framework based on an institutional version of N. Brenner's state rescaling perspective and some arguments made by J. Jenson and S. Phillips in their works about citizenship regimes.

The empirical analysis draws on a comparison between the policies of ethnic diversity management - which lie at the core of citizenship models - taking place in Marseille and Montreal. Through a study of the reconfigurations taking place in the relations between institutional actors at the local scale, we show first that in a context of state rescaling, national states' regulatory capacities over citizenship are important and, second, that cities and local state services have gained room of manoeuvre vis-à-vis the central state in regulating citizenship while implementing policies at the local scale. Though we show that in both cases citizenship has been rescaled, differences have also been found. In Québec the central state has more control over the policies implemented at the local scale than in France. These results indicate that the process of citizenship rescaling is far more institutionalised in France than in Québec.

The thesis makes contribution first to the literature on state rescaling in showing that an institutional perspective is best suited for the analysis of state rescaling processes in different countries. Second, regarding the literature about citizenship and globalization, we establish that the concept of urban citizenship cannot grasp the current transformations undergone by the institution of citizenship. Third, we show that citizenship rescaling processes are being institutionalised in a country known for its "Unitary" and "Republican" conception of citizenship. This last finding destabilizes a well-established category in the political science literature.

Key-words: Citizenship, ethnic diversity, state rescaling, decentralization, déconcentration, Marseille, Montreal, Québec, Canada, France.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	IV
RÉSUMÉ.....	VI
ABSTRACT	VII
TABLE DES MATIÈRES.....	VIII
LISTE DES FIGURES	XIV
LISTE DES SIGLES	XV
CHAPITRE INTRODUCTIF	1
INTRODUCTION : LA CITOYENNETÉ, D’UN DÉBAT À L’AUTRE	2
1. DÉFINITION ET GÉOGRAPHIE MODERNE DE LA CITOYENNETÉ	4
1.1 DIMENSIONS DE LA CITOYENNETÉ	4
1.1.1 La citoyenneté régule la définition de la communauté politique.....	4
1.1.2 La citoyenneté moderne définit les rapports entre la société civile et l’État.....	5
1.1.3 Aspects de la citoyenneté	5
1.2 GÉOGRAPHIE DE LA CITOYENNETÉ	6
2. CITOYENNETÉ ET MONDIALISATION : VERS UNE CITOYENNETÉ URBAINE ?	7
2.1 UNE REMISE EN CAUSE DU MONOPOLE DE L’ÉTAT NATIONAL SUR LA CITOYENNETÉ.....	8
2.2 D’UNE CONCEPTION SUBSTANTIVE DE LA CITOYENNETÉ À UNE CITOYENNETÉ SANS L’ÉTAT	9
2.3 DE LA VILLE COMME SITE POLITIQUE MAJEUR À LA CITOYENNETÉ URBAINE	10
3. MONDIALISATION, VILLES ET RÉÉCHELONNEMENT DE L’ÉTAT	13
3.1 UNE IMPORTANCE CROISSANTE DE LA VILLE DANS LA LITTÉRATURE	13
3.2 LE RÉÉCHELONNEMENT DE L’ÉTAT	15
4. PROBLÉMATIQUE, HYPOTHÈSE DU RÉÉCHELONNEMENT DE LA CITOYENNETÉ ET MÉTHODOLOGIE.....	18
4.1 UNE VISION PLUS INSTITUTIONNELLE DU RÉÉCHELONNEMENT DE L’ÉTAT	18
4.2 HYPOTHÈSE DU RÉÉCHELONNEMENT DE LA CITOYENNETÉ.....	23
4.3 OBSERVER LE RÉÉCHELONNEMENT DE LA CITOYENNETÉ	26
4.3.1 Rééchelonnement de la citoyenneté et analyse des politiques de gestion de la diversité à l’échelle locale.....	27
4.3.2 Démarche et stratégie de choix des cas	29

4.3.3 Pour une analyse des rapports entre acteurs institutionnels dans le cadre des politiques de gestion de la diversité ethnique à l'échelle locale	36
4.3.4 Plan de la thèse	38

CHAPITRE 2 : LE RÉÉCHELONNEMENT DE L'ÉTAT AU QUÉBEC 41

1. LA DÉCONCENTRATION DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS	44
1.1 UNE DÉCONCENTRATION INÉGALE EN FONCTION DES MINISTÈRES.....	44
1.1.1 Déploiement géographique	44
1.1.2 Autonomie inégale des gestionnaires locaux en fonction des ministères.....	46
1.2 DÉCONCENTRATION DU MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION	48
1.2.1 Déploiement géographique	48
1.2.2 Autonomie des gestionnaires locaux.....	50
2. LES RÉFORMES DU SECTEUR MUNICIPAL SUR FOND DE FAIBLE MARGE DE MANŒUVRE DES MUNICIPALITÉS 59	
2.1 LE RÉÉCHELONNEMENT DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS DANS UN CONTEXTE DE FAIBLE AUTONOMIE DES MUNICIPALITÉS.....	60
2.1.1 Les réformes des années 1970 : le début du rééchelonnement de l'État au Québec sans décentralisation.	61
La création de la Communauté urbaine de Montréal	61
Les années 1970 : des réformes non décentralisatrices.....	62
2.1.2 Les années 1990 : un contexte de pression financière sur le secteur municipal	65
2.1.3 Les réformes des fusions municipales du tournant des années 2000 : le rééchelonnement de l'État, toile de fond de la décentralisation vers Montréal.	68
Genèse de la réforme	69
Une réforme qui renforce la Ville de Montréal	71
2.2 UNE DÉCENTRALISATION « ASYMÉTRIQUE ET PARTENARIALE » VERS LA NOUVELLE VILLE DE MONTRÉAL	74
2.2.1 De la compétitivité internationale aux ententes stratégiques	75
La question de la compétitivité économique internationale de la Ville de Montréal	76
Les prémisses d'une entente générale amenant de nouveaux principes	77
2.2.2 Le contrat de ville de Montréal : vers une décentralisation « asymétrique et partenariale » afin d'assurer le développement économique de l'île.....	81
2.2.3 Le frein à la décentralisation vers la Ville de Montréal : le projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale du gouvernement libéral.....	86

CONCLUSION.....	92
-----------------	----

**CHAPITRE 3 : LES POLITIQUES DE GESTION DE LA DIVERSITÉ ETHNOCULTURELLE À MONTRÉAL
DANS UN CONTEXTE DE RÉÉCHELONNEMENT DE L'ÉTAT..... 94**

1. LA GESTION DE LA DIVERSITÉ À MONTRÉAL DANS LES ANNÉES 1980 ET 1990..... 97

1.1 IMPLICATION DE LA VILLE DE MONTRÉAL ET DE LA CUM DANS LA GESTION DE LA DIVERSITÉ..... 97

1.1.1 L'émergence de la politique de gestion de la diversité ethnique de la Ville 98

1.1.2 Une politique interculturaliste..... 100

1.2 UNE ENTENTE DE NATURE CENTRALISATRICE 101

1.2.1 La construction de la politique québécoise de gestion de la diversité ethnoculturelle ... 102

1.2.2 La centralisation de la gestion de la diversité..... 103

2. LE RÉÉCHELONNEMENT DE LA POLITIQUE DE GESTION DE LA DIVERSITÉ ETHNIQUE À MONTRÉAL 107

2.1 LE DÉBUT DES POLITIQUES DE GESTION DE LA DIVERSITÉ ETHNIQUE À L'ÉCHELLE DE LA VILLE DE MONTRÉAL
..... 109

2.1.1 L'institutionnalisation d'une politique rééchelonnée en direction des immigrants à
l'échelle de la Ville de Montréal 109

2.1.2 La recentralisation de la politique de gestion de la diversité ethnique à Montréal..... 117

L'amorce de la recentralisation 118

La poursuite et le renforcement de la centralisation 119

2.2 L'INSTITUTIONNALISATION DU RÉÉCHELONNEMENT DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DE LA
DIVERSITÉ ETHNIQUE 121

2.2.1 Un accroissement de la marge de manœuvre des acteurs institutionnels locaux par
rapport à l'État central..... 122

2.2.2 La compétitivité économique internationale : une nouvelle priorité..... 127

La diversité, un atout économique pour la Ville de Montréal 127

Des changements à la politique municipale en matière de diversité ethnoculturelle 129

2.2.3 Une politique partenariale à l'échelle de la région de Montréal..... 133

CONCLUSION..... 137

CHAPITRE 4 : LE RÉÉCHELONNEMENT DE L'ÉTAT EN FRANCE 139

**1. DES VILLES AUX MÉTROPOLIS : UNE RÉORGANISATION DES RAPPORTS ENTRE L'ÉTAT ET LES VILLES DANS LES
GRANDES RÉGIONS URBAINES..... 142**

1.1 LA « MONTÉE EN PUISSANCE » DES GRANDES VILLES DANS LES ANNÉES 1970	142
1.2 LES RÉFORMES DE DÉCENTRALISATION	144
1.2.1 Contexte et contenu de la réforme	144
Contexte de la réforme	144
Contenu de la réforme en regard des critères de la décentralisation.....	146
1.2.2 La relance de la décentralisation de 2003	148
1.3 DES GRANDES VILLES AUX MÉTROPOLIS : LA MISE EN PLACE DE POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE À L'ÉCHELLE URBAINE	149
2. LA DÉCONCENTRATION	152
2.1 LA DÉCONCENTRATION AVANT 1982 : LA CONSTITUTION DES ÉCHELLES INFRANATIONALES DE L'ADMINISTRATION FRANÇAISE.....	153
2.2 LA DÉCONCENTRATION HORIZONTALE : VERS UN ACCROISSEMENT DE L'AUTONOMIE DES ÉCHELONS LOCAUX DE L'ÉTAT.....	155
2.2.1 La réforme de 1982 : les débuts de l'interministérialité à l'échelle locale	156
2.2.2 Le renforcement de la déconcentration horizontale des années 1990 : rationaliser l'action publique locale.....	159
3. LE RÉÉCHELONNEMENT DE L'ÉTAT DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL DES GRANDES VILLES	163
3.1 LA POLITIQUE DE LA VILLE : UNE POLITIQUE D'INTÉGRATION DES POPULATIONS ISSUES DE L'IMMIGRATION À L'ÉCHELLE DES QUARTIERS.....	164
3.1.1 Les prémisses de l'interministérialité : les opérations « habitat et vie sociale »	165
3.1.2 La politique de DSQ : le rééchelonnement de la réponse aux difficultés d'intégration des populations issues de l'immigration	166
3.1.3 Les années 1990 : un rééchelonnement de la géographie et de l'organisation.....	168
Les contrats de ville : affirmation des maires, conséquence de la décentralisation	169
Changement d'échelle de la déconcentration horizontale	169
Des partenariats institutionnalisés à l'échelle locale.....	171
La tentative de reprise en main de l'État central : la géographie réglementaire	171
3.1.4 Concurrence entre recentralisation et décentralisation de la Politique de la ville (2003- 2007).	173

3.2 LE RÉÉCHELONNEMENT DE L'ÉTAT DANS LE POSITIONNEMENT DES VILLES À L'INTERNATIONAL : L'EXEMPLE DES POLITIQUES CULTURELLES URBAINES FAISANT APPEL AUX CULTURES DES POPULATIONS ISSUES DE L'IMMIGRATION	175
3.2.1 Rééchelonnement de l'État et politiques culturelles dans les grandes villes valorisant les cultures des populations issues de l'immigration.....	176
3.2.2 Le rééchelonnement des politiques culturelles.....	177
La décentralisation, accélératrice des politiques culturelles municipales.....	177
Une augmentation des relations contractuelles.....	179
CONCLUSION.....	182
<u>CHAPITRE 5 : LA GESTION DE LA DIVERSITÉ ETHNIQUE À MARSEILLE DANS UN CONTEXTE DE RÉÉCHELONNEMENT DE L'ÉTAT.....</u>	185
1. LA POLITIQUE DE LA VILLE À MARSEILLE.....	187
1.1 LES DÉBUTS D'UNE POLITIQUE CONTRACTUELLE EN DIRECTION DES POPULATIONS ISSUES DE L'IMMIGRATION	188
1.2 LA POLITIQUE DE LA VILLE À MARSEILLE : L'AUTONOMIE DES ACTEURS LOCAUX DANS LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE DE GESTION DE LA DIVERSITÉ ETHNIQUE	191
1.2.1 Formalisation des différentes institutions de négociation entre la ville et l'État déconcentré : des DSQ au CUCS	193
1.2.2 Géographie prioritaire	198
1.2.3 Le financement du tissu associatif des quartiers de la Politique de la ville.....	209
Des priorités négociées par les acteurs institutionnels locaux.....	209
Les négociations relatives au choix des associations faisant l'objet d'un financement	211
Une politique de gestion de la diversité ethnique qui ne reconnaît pas les communautés	216
2. UNE POLITIQUE DE GESTION DE LA DIVERSITÉ ETHNIQUE COMME STRATÉGIE D'INTERNATIONALISATION..	220
2.1 LA GESTION POLITIQUE DE LA DIVERSITÉ ETHNIQUE JUSQU'AUX ANNÉES 1980 : LE SYSTÈME CLIENTÉLISTE DEFFÉRIEN	221
2.2 UNE POLITIQUE MUNICIPALE FONDÉE SUR LA PROMOTION DU COSMOPOLITISME.....	224
2.2.1 Une stratégie d'internationalisation liée au rééchelonnement de l'État	224
2.2.2 Marseille-Espérance ou les débuts de la construction de l'image de Marseille comme ville cosmopolite	226

2.2.3 Le vingt-sixième centenaire de la fondation de Marseille : la reconnaissance des communautés dans la politique culturelle municipale.....	233
L'institutionnalisation de la politique culturelle municipale à Marseille.....	233
Une stratégie d'internationalisation de Marseille fondée sur une politique culturelle à l'échelle locale négociée par la Ville et l'État déconcentré.....	234
La culture au service de la gestion de la diversité ethnique.....	235
2.2.4 Marseille, Capitale européenne de la Culture : la stratégie d'internationalisation de la Ville de Marseille fondée sur une image de ville cosmopolite	240
CONCLUSION	244
<u>CONCLUSION</u>	<u>247</u>
1. SYNTHÈSE DES RÉSULTATS ET RETOUR SUR L'HYPOTHÈSE DU RÉÉCHELONNEMENT DE LA CITOYENNETÉ....	248
1.1 UNE DIFFÉRENCE DE DEGRÉ DANS LES PROCESSUS DE RÉÉCHELONNEMENT DE L'ÉTAT EN FRANCE ET AU QUÉBEC	249
1.2 LES CHANGEMENTS DANS LES POLITIQUES DE GESTION DE LA DIVERSITÉ ETHNIQUE À MONTRÉAL ET À MARSEILLE	252
1.2.1 Un rééchelonnement des politiques de gestion de la diversité ethnique.....	253
1.2.2 Des différences liées au contexte de rééchelonnement de l'État	256
1.3 LE RÉÉCHELONNEMENT DE LA CITOYENNETÉ	258
1.3.1 Un rééchelonnement de la citoyenneté plus institutionnalisé en France qu'au Québec	258
1.3.2 Généralisations et limites	261
2. APPORTS	263
<u>BIBLIOGRAPHIE.....</u>	<u>266</u>
<u>ANNEXES</u>	<u>XVIII</u>
ANNEXE 1 AUTORISATION DE CONSULTATION PAR DÉROGATION DE DOCUMENTS D'ARCHIVE PUBLIQUE NON LIBREMENT COMMUNICABLES	XIX
ANNEXE 2 LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS AUX ARCHIVES MUNICIPALES DE LA VILLE DE MARSEILLE	XXI
ANNEXE 3 LISTE DES ENTRETIENS MENÉS DANS LE CADRE DE LA THÈSE	XXIII

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Organigramme simplifié du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles en vigueur en septembre 2007	page 54
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------

LISTE DES SIGLES

ACSÉ : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

AGAM : Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise

ANCSEC : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine

ATR (loi) : Administration territoriale de la République (loi sur l')

BANA : Bureau d'accueil des nouveaux arrivants

BAI : Bureau des affaires interculturelles

BIM : Bureau interculturel de Montréal

BMVR : Bibliothèque municipale à vocation régionale

CA : Conseil d'administration

CAR : Conférence administrative régionale

CCPARDC : Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles.

CDC : Caisse des dépôts et consignation

CERFISE : Centre d'études et de formation institutionnelle du Sud Est

CIV : Comité interministériel des villes

CMM : Communauté métropolitaine de Montréal

CMU : Couverture maladie universelle

CNDSQ : Commission nationale pour le développement social des quartiers

COFI : Centre d'orientation et de formation des immigrants

COPIL : Comité de pilotage

CRD : Conseil régional de développement

CRÉ : Conférence régionale des élus

CREDÎM : Conférence régionale des élus de l'île de Montréal

CRSSS : Conseil régional de santé et des services sociaux

CUCS : Contrat urbain de cohésion sociale

CUM : Communauté urbaine de Montréal

DAI : Division des affaires interculturelles

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE : Direction départementale de l'équipement
DGRST : Direction générale de la recherche scientifique et technique
DIV : Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain
DRAC : Direction régionale des affaires culturelles
DRE : Direction régionale de l'équipement
DSQ : Développement social des quartiers
DSU : Développement social urbain
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
FAS : Fonds d'action sociale
FASILD : Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FQM : Fédération québécoise des municipalités
GIE : Groupement d'intérêt économique
GIP : Groupement d'intérêt public
HALDE : Haute autorité de lutte contre les discriminations et l'égalité
HCI : Haut conseil à l'intégration
HLM : Habitation à loyer modéré
HVS : Habitat et vie sociale
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
MAMM : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MAMER : Ministère des Affaires municipales et des Régions
MCCI : Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration
MESS : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MICC : Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles
MPM : Marseille Provence Métropole
MRC : Municipalité régionale de comtés
MRCI : Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
OCM : Office de la culture de Marseille
OIN : Opération d'intérêt national
OMC : Office municipal de la culture

OMCL : Office municipal de la culture et des loisirs
OPHLM : Office public d'habitation à loyers modérés
OSBL : Organisme sans but lucratif
PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur (Région)
PACT : Programme d'aménagement concerté du territoire
PAECC : Programme d'accès à l'égalité en emploi pour les communautés culturelles
PANA : Programme d'accompagnement des nouveaux arrivants
PARCI : Programme d'appui aux relations civiques et interculturelles
PEAI : Programme d'accueil et d'établissement des immigrants
PQ : Parti québécois
PRI : Programme de rapprochement interculturel
PS : Parti socialiste
PSIE : Programme de soutien à l'insertion en emploi
PSPC : Programme de soutien à la participation civique
RCM : Rassemblement des citoyens de Montréal
RCSR : « Rescaled competition state regime »
RMR : Région métropolitaine de recensement
SGAR : Secrétariat général aux affaires régionales
SFIO : Section française de l'Internationale ouvrière
SFIC : Section française de l'Internationale communiste
SIQ : Service immigration Québec
TQM : Table Québec-municipalités
TQR : Table Québec-régions
ZEP : Zone d'éducation prioritaire
ZFU : Zone franche urbaine
ZRU : Zone de redynamisation urbaine
ZUP : Zone à urbaniser en priorité
ZUS : Zone urbaine sensible

CHAPITRE INTRODUCTIF

INTRODUCTION : LA CITOYENNETÉ, D'UN DÉBAT À L'AUTRE

La science politique a connu, depuis les années 1990, une multiplication de travaux posant la question des défis et des mutations de la citoyenneté dans les sociétés actuelles. Selon A. C. Cairns, le regain d'attention dont la citoyenneté est l'objet dans les cercles universitaires s'explique en raison des défis posés à cette institution par les évolutions de la société :

« This rush of attention is not the by-product of internecine academic battles divorced from the real world, as is sometimes the case. Scholarly attention to citizenship is a direct consequence of the challenges to existing citizenship (or of its regrettable absence) in the real world. The magnet is a trouble institution. (...) » (Cairns 1999 : 4).

Dans les années 1990, la question des droits des minorités (ethniques ou nationales) a représenté l'une des problématiques majeures alimentant le débat sur la citoyenneté (Kymlicka et Norman 2000 : 5). Plusieurs ouvrages ont ainsi exploré, au tournant des années 2000, la question de la citoyenneté dans les sociétés diverses (Cairns *et al.* 1999; Kymlicka et Norman 2000). La capacité de la citoyenneté à créer la cohésion dans ces sociétés était alors au premier plan (Cairns 1999 : 4).

Si cette question d'une « citoyenneté partagée » reste actuelle (Banting *et al.* 2007), le débat s'est enrichi, à partir du début des années 2000, d'une autre dimension qui s'ajoute à la première. Elle est liée au fait que d'autres institutions que l'État ont acquis un rôle politique dans l'explication des recompositions de la citoyenneté nationale. Les villes, et notamment les métropoles, confrontées au « défi de la diversité culturelle » (Gagnon et Jouve 2006b), occupent aujourd'hui un rôle de premier plan dans ces recompositions (Gagnon et Jouve 2006a : 14 et 20). Se développe ainsi une importante littérature sur les politiques et pratiques municipales de « gestion de la 'diversité ethnique'¹ » (Germain *et al.* 2003; Poirier 2005b; Poirier 2006; Graham et Phillips 2007) ou de « gestion politique de l'intégration des immigrants » (Fourot 2008). Comme le notent B. Jouve et A.-G. Gagnon, « la question de la gestion politique de la

¹ Ce terme est employé ici comme une notion « opératoire », c'est-à-dire que la « diversité ethnique » est le produit de la présence d'un groupe immigrant ou issu de l'immigration dans un contexte urbain. La littérature ethnologique ou sociologique a, bien entendu, montré toute la complexité et la richesse de la notion d'ethnicité, à la fois comme un produit des processus identitaires d'un groupe et de ses interactions avec la société majoritaire. Pour tous ces débats, le lecteur pourra se reporter à divers travaux (Barth 1969; Poutignat et Streiff-Fénart 1995; Juteau 1999).

diversité culturelle occupe dorénavant une place importante sur l'agenda politique des pouvoirs publics locaux » (Gagnon et Jouve 2006a : 25).

Ceci ne s'explique pas tant, selon nous, par la diversification croissante de la population urbaine, pourtant notée dans plusieurs travaux (Abu-Laban 1997 : 78; Piché 2002 : 2). En effet, l'idée selon laquelle la ville est le lieu par excellence d'expression de la diversité a été mise en évidence depuis le début du vingtième siècle, notamment par G. Simmel, dans son texte *Métropoles et mentalités* (Simmel 1990 [1903] : 62). Ce qui caractérise la période actuelle est plutôt que, pour reprendre le mot de B. Jouve et C. Lefèvre, la « gouvernabilité » des villes « n'a jamais été aussi problématique » (Jouve et Lefèvre 1999a : 836). En d'autres termes, avec A.-G. Gagnon et B. Jouve (2006a : 13), nous pensons que l'importance des villes dans les recompositions de la citoyenneté nationale est plutôt liée aux mutations des États nationaux contemporains².

La thèse a donc pour objet la question des changements actuels de la citoyenneté en proposant une explication centrée sur les recompositions des États nationaux contemporains.

² Le terme d'État national est préféré à celui d'État-Nation car il est plus neutre et est plus facilement utilisable dans un contexte français ou canadien. Il a, en outre, l'avantage, comme nous le verrons plus loin dans le chapitre, de permettre de mieux concevoir le rééchelonnement de l'État.

1. DÉFINITION ET GÉOGRAPHIE MODERNE DE LA CITOYENNETÉ

La citoyenneté est une institution, historiquement déterminée, régulant deux éléments. Le premier est la définition de la communauté politique et le second, le rapport entre les membres de cette dernière et l'autorité politique (Jenson 2005; Cairns 1999 : 4). Dans la période moderne, la citoyenneté s'est construite en corrélation avec la formation d'une communauté politique particulière, la Nation, et comme un rapport entre les membres de cette dernière et l'État national.

1.1 Dimensions de la citoyenneté

1.1.1 La citoyenneté régule la définition de la communauté politique

Dans la littérature nord-américaine ou européenne, la citoyenneté est liée à la définition de la communauté politique. Les travaux fondateurs de T.H. Marshall ont défini la citoyenneté comme un statut attribué à tous ceux qui sont pleinement membres d'une communauté. Tous ceux qui possèdent ce statut sont égaux en regard des droits et devoirs conférés par ce statut (Marshall 1963 : 87). Pour R. Bendix, l'élément central de la construction de la communauté politique est lié à cette institution : « (...) *a core element of nation-building is the codification of the rights and duties of all adults who are classified as citizens* » (Bendix 1964 : 74). Analysant la citoyenneté en France et en Allemagne, R. Brubaker note que :

« Citizenship is a universal and distinctive feature of the modern political landscape. Every modern State defines its citizenry, publically identifying a set of persons as its members and residually designating all others as noncitizens, or aliens » (Brubaker 1992 : 21).

Selon W. Kymlicka et W. Norman, la citoyenneté est l'expression de l'appartenance à une communauté politique : “*Citizenship is not just a certain status, defined by a set of rights and responsibilities. It is also an identity, an expression of one's membership in a political community*” (Kymlicka et Norman 1994 : 369). P. Weil et R. Hansen notent que la citoyenneté se confond encore largement avec la nationalité, qui « définit la limite entre nous et les autres » (Weil et Hansen 1999 : 10). Pour D.

Schnapper, la citoyenneté construit « un espace politique réglé par des normes communes » (Schnapper 1994 : 92).

1.1.2 La citoyenneté moderne définit les rapports entre la société civile et l'État

D. Schnapper note que la citoyenneté, née de la pensée politique des Grecs, a créé une séparation entre la sphère du politique et celle de la vie sociale (Schnapper 1994 : 84). Dans la période moderne, la citoyenneté est devenue indissociable du processus de construction et de développement-extension de l'État qui se traduit par l'élargissement des droits associés au statut de citoyen. T. H. Marshall distingue trois types de droits (civils, politiques et sociaux) dont le développement est relié, respectivement, à la construction des institutions juridiques (tribunaux), politiques (parlement et gouvernements locaux) et sociales (éducation, services sociaux) de l'État (Marshall 1963 : 73-74). Selon R. Bendix : « *In the nation-state, each citizen stands in a direct relation to the sovereign authority of the country (...)* » (Bendix 1964 : 74).

1.1.3 Aspects de la citoyenneté

La citoyenneté ne se limite pas à un statut formel, mais englobe une série de processus sociaux qui concourent à réguler les deux dimensions précédemment citées. Comme le résumait J. Jenson et S. D. Phillips, la citoyenneté est une construction sociale : au travers du gain de nouveaux droits, de l'accès de nouveaux groupes à la vie politique et de la redéfinition de la communauté politique, la citoyenneté varie au cours du temps (Jenson et Phillips 1996 : 113).

Pour certains auteurs (Holston et Apparadurai 1996 : 190, Isin 2000 : 5), comme nous l'avons vu, il est nécessaire d'opérer une distinction entre deux aspects de la citoyenneté : la citoyenneté dite « formelle » et la citoyenneté « substantive », ou « sociologique » (Holston et Apparadurai 1996 : 190). Bien que cette distinction soit intéressante, nous allons montrer par la suite, à partir des travaux sur les régimes de

citoyenneté (Jenson et Phillips 1996; Jenson et Phillips 1999), que ces deux dimensions doivent être mises en relation plutôt que séparées.

1.2 Géographie de la citoyenneté³

Il est acquis aujourd'hui que la citoyenneté est associée au développement de l'État national. En s'appuyant sur les travaux de T. H. Marshall, R. Bendix, par exemple, montre que l'extension des droits liés à la citoyenneté implique une définition du politique à l'échelle de la Nation : « *The constitution of a modern nation-state is typically the fountainhead of the rights of citizenship, and these rights are a token of nationwide equality* » (Bendix 1964 : 101). Dans une perspective marshallienne, la construction historique de la citoyenneté est donc reliée à celle de l'État national et est achevée avec la dernière série de droits (les droits sociaux) associés à la construction de l'État et du régime de citoyenneté post-1945. Analysant les mécanismes de construction de la citoyenneté et de la Nation en France, R. Brubaker note que la citoyenneté nationale est une invention de la Révolution française qui formalisa le lien entre Nation et citoyenneté :

« The formal delimitation of the citizenry; the establishment of civil equality, entailing shared rights and shared obligations; the institutionalization of political rights; the legal rationalization and ideological accentuation of the distinction between citizens and foreigners; the articulation of the doctrine of national sovereignty and of the link between citizenship and nationhood (...) -the revolution brought all these developments together on a national level for the first time » (Brubaker 1992 : 35).

Dans la littérature française, le lien entre Nation et citoyenneté est également évident. Pour D. Schnapper, « la spécificité de la nation moderne consiste à intégrer toutes les populations en une communauté de citoyens et à légitimer l'action de l'État, qui est son instrument, par cette communauté » (Schnapper 1994 : 49).

L'après Deuxième Guerre mondiale est marqué par le triomphe du modèle national de développement économique (Brenner 2004a : 127; Jessop 2002 : 178). Les travaux sur les régimes de citoyenneté montrent la primauté de la dimension nationale

³ Nous empruntons l'expression à L. Desforges, R. Jones et M. Woods (2005 : 439).

de la régulation de la vie politico-économique de cette période (Jenson et Phillips 1996 : 114; Jenson 2004 : 4). Ce régime de citoyenneté s'est construit à *une échelle nationale*.

Toutefois, cette littérature liée aux conceptions modernes de la citoyenneté porte une attention insuffisante aux changements récents dus à la mondialisation. Une littérature académique s'est développée afin de tenter de conceptualiser ces derniers.

2. CITOYENNETÉ ET MONDIALISATION : VERS UNE CITOYENNETÉ URBAINE ?

La post-modernité et la mondialisation ont représenté une source de questionnements pour la littérature académique sur la citoyenneté (Isin et Turner 2002 : 1). Dans ce contexte, la question des « géographies de la citoyenneté » est devenu un champ de recherche en développement (Desforges *et al.* 2005 : 439). Pour de nombreux auteurs, les transformations engendrées par la mondialisation tendent à remettre en cause la connexion, tant théorique qu'empirique, entre citoyenneté et État national (Bosniak 2000 : 450; Sassen 2002 : 277; Isin et Turner 2002 : 5 ; Purcell 2003 : 571). S. Sassen écrit :

« Most of the scholarship on citizenship has claimed a necessary connection to the national state. The transformations afoot today raise question about this proposition so far as they significantly alter some of those conditions which in the past fed that articulation between citizenship and the national state. If this is indeed the case, then we need to ask whether is exclusively centered in the nation state and whether this is the only legitimate form of the institution” (Sassen 2002 : 277).

Cette idée a ouvert la voie à des conceptualisations différentes de la citoyenneté. Certains auteurs tendent à localiser cette dernière à l'échelle supranationale (Nussbaum 1996; Linklater 2002; Bauböck 1994), d'autres à l'échelle locale⁴. Parmi ces dernières, la conception dominante est celle de la « citoyenneté urbaine ».

⁴ Une autre piste d'analyse des effets de la mondialisation sur la citoyenneté est constituée par le travail de Soysal (1994) sur la citoyenneté postnationale. Cette auteure intègre le rôle de l'État national dans l'analyse des reconfigurations de la citoyenneté. Toutefois, elle soutient que : “A new and more universal concept of citizenship has unfolded in the postwar era, one whose organizing and legitimating principles are based on universal personhood rather than national belonging” (Soysal 1994 : 1). Selon elle, l'expérience des travailleurs migrants en Europe, qui, dépourvus de citoyenneté formelle, ont pu s'intégrer dans une certaine mesure aux sociétés d'accueil, démontre cette assertion (Soysal 1994 : 3). Toutefois, elle sous-estime le rôle majeur de l'État (agissant selon ses propres intérêts de sécurité et non selon les

Notre thèse s'adresse à la littérature sur la citoyenneté urbaine. Le parti pris est de déconstruire, du point de vue logique, la notion de citoyenneté urbaine à partir d'une mise au jour des prémisses sur lesquelles repose cette dernière. L'argument est que si ces dernières sont contestables, alors le concept est en lui-même contestable et ne peut fournir une analyse pertinente des reconfigurations de la citoyenneté.

2.1 Une remise en cause du monopole de l'État national sur la citoyenneté

Les auteurs développant le concept de citoyenneté urbaine critiquent en premier lieu le lien entre citoyenneté et État national tel qu'il est conçu dans la littérature sur la citoyenneté classique. M. Varsanyi, dans sa revue de la littérature sur les différentes conceptions de la citoyenneté urbaine, note que les auteurs explorant ce concept soutiennent que l'État-Nation n'est plus le seul lieu majeur de la citoyenneté (Varsanyi 2006 : 236). Par exemple, selon E. F. Isin : « *In the last two decades of the twentieth century, post modernization and globalization have challenged the nation-state as the sole source of authority of citizenship and democracy* » (Isin 2000 : 5, emphase dans l'original). Pour E. F. Isin et B. Turner : « (...) *the sovereign state is no longer the only locus of citizenship* » (Isin et Turner 2002 : 5). Cette idée est partagée par plusieurs auteurs (Rocco 2000 : 218-219; Brodie 2000 : 112; Bauböck 2003 : 151; Purcell 2003 : 564; Sassen 2002 : 285).

Selon ces auteurs, la diminution de la capacité de régulation étatique nationale implique une déconnexion entre citoyenneté et État national. La citoyenneté peut donc potentiellement se penser autrement qu'en lien avec l'État national.

principes du droit international) dans la gestion des frontières tant légales que sociales entre citoyens et non-citoyens. L'exemple des modifications apportées aux politiques d'immigration après le 11 septembre 2001 est illustratif. Y. Abu Laban et C. Gabriel interprètent ces dernières, pour le Canada, en pointant le rôle persistant de l'État dans la définition des frontières légales et sociales de la citoyenneté :

« (...) while some social theorists of globalization have suggested that state power is declining or eroding (...) we concur with those who have pointed out that state sovereignty still finds considerable expression in attempts to control territory, police borders, and regulate population (Abu-Laban et Gabriel 2003 : 291).

2.2 D'une conception substantive de la citoyenneté à une citoyenneté sans l'État

La littérature sur la citoyenneté urbaine privilégie l'analyse de la citoyenneté substantive issue des pratiques et des luttes des acteurs de la société civile (Holston et Apparadurai 1996 : 190; Isin 2000 : 5; Bashevkin 2005 : 11). Comme l'expliquent J. Holston et A. Apparadurai :

« The conventional distinction between formal and substantive aspects of citizenship is helpful (...) If the formal refers to membership in the nation-state and the substantive to the array of civil, political, socio-economic, and cultural rights people possess and exercise, much of the turmoil of citizenship derives from the following problem : although in theory full access to rights depends on membership, in practice that which constitutes citizenship substantively is often independent of its formal status. In other words, formal membership in the nation-state is increasingly neither a necessary nor a sufficient condition for substantive citizenship » (Holston et Apparadurai 1996 : 190).

Pour E. F. Isin :

« Rather than merely focusing on citizenship as legal rights, there is now agreement that citizenship must also be defined as a social process through which individuals and social groups engage in claiming, expanding or losing rights. Being politically engaged means practising substantive citizenship (...). This can be considered as the sociological definition of citizenship in that the emphasis is less on legal rules and more on norms, practices, meanings and identities » (Isin 2000 : 5)

Cette séparation entre aspects formel et substantif de la citoyenneté conduit certains auteurs à estimer que cette dernière peut se concevoir d'une part, en dehors de toute appartenance formelle à l'État national, et, d'autre part, en dehors de l'État tout court. M. Purcell soutient ainsi que :

« If state power is being displaced 'upward, downward and outward' as Jessop suggests, and the national-scale state is losing its status as the dominant center of political authority and political sovereignty, then a citizenship regime in which all citizenships flow from legal membership in a national-scale state is more open to reconfiguration. Other forms of citizenship – ones not based on the national-scale state, or not based on the state at all – are more possible in a global political economy where the hegemony of the national-scale state is slipping » (Purcell 2003 : 571).

Dans son étude sur la formation d'une citoyenneté latino à Los Angeles, R. Rocco soutient que : « *New modalities of citizenship have emerged from some of the social practices that Latino communities have developed in specific institutional sites, 'spaces' or 'places'* » (Rocco 1999 : 253-4). Il ajoute que : « *These practices have come to articulate claims about rights within society, and not solely against the institutions of the State* » (Rocco 1999 : 254-5).

Ce déplacement de l'analyse vers la dimension substantive de la citoyenneté permet aux auteurs de « se libérer » de la dimension formelle et de considérer les lieux où se forment et se déroulent les pratiques et les luttes citoyennes comme des « lieux de citoyenneté ». Or, pour ces auteurs, le lieu principal de construction des pratiques et des luttes citoyennes est la ville.

2.3 De la ville comme site politique majeur à la citoyenneté urbaine

Dans cette littérature inspirée par les travaux sur les « villes globales », les villes sont conçues comme des sites-clés car elles territorialisent les processus économiques, sociaux et politiques liés à la mondialisation (Sassen 2000 : 49). Les villes nourrissent la formation de mouvements sociaux et les luttes menées par ces derniers construisent les territoires urbains comme des espaces politiques. Les travaux de W. Magnusson constituent une inspiration pour ces auteurs. Cet auteur affirme en effet que :

« Municipalities (...) are reminders of medieval and early modern local autonomy as well as signs of new political possibilities. Those possibilities are to be found in the social movements that dissolve the sovereignties of the state and the individual (...) » (Magnusson 1996 : 107).

E. F. Isin soutient ainsi que la ville devient le lieu politique par excellence à l'heure de la mondialisation :

« Global cities are spaces where the very meaning, content and extent of citizenship are being made and transformed. (...) Being at the interstices of global networks of flows of commodities, services, capital, labour, images and ideas, the global city, both as a milieu and object of struggles for recognition, engenders new political groups that claim either new types of rights or seek to expand modern civil, political and social rights » (Isin 2000 : 6).

En résumé, selon ces auteurs, la mondialisation conduit à la fin du monopole de l'État national sur la citoyenneté. Or, cette dernière est définie en mettant l'accent sur son aspect substantif. Par ailleurs, la ville est conçue comme le lieu où se déroulent les luttes pour l'acquisition ou l'extension des droits civils, politiques ou sociaux. La ville est analysée comme le lieu principal de la citoyenneté, et cette dernière devient urbaine.

Selon nous, cette littérature est critiquable pour au moins deux raisons⁵ principales. La première est que ces auteurs séparent artificiellement et de façon trop radicale les aspects substantifs et formels de la citoyenneté. Si, comme le soutiennent J. Holston et A. Apparadurai, la citoyenneté formelle n'est une condition ni nécessaire, ni suffisante de la citoyenneté substantive, ceci ne signifie pas, selon nous, que l'on puisse définir la citoyenneté qu'à partir de sa seule dimension substantive.

La seconde est qu'une distinction radicale de ce type ne permet pas de saisir toute la complexité des processus qui font varier une institution qui comprend à la fois des aspects formels et informels. La citoyenneté urbaine est fondée sur l'idée que les processus sociaux au sein de la société civile sont les moteurs de la reconfiguration de la citoyenneté. Or, si la citoyenneté, au-delà d'un statut formel, est bien un produit de processus sociaux (Jenson et Phillips 1996 : 113), ces derniers recouvrent également une relation dynamique entre l'État et la société civile :

« (...) State institutions consciously as well as inadvertently engage in politics of recognition which contribute to stabilizing or altering the citizenship regime. Some roots of these politics can be found within the state by assessing its discourses and practices related to citizens' rights and access (...) State institutions never have the power to establish these identities, however. Claims for recognition arise within civil society, often in the form of demands to change power relations. The state may choose to recognize some claims, and thereby to shore up some identities, but the identities remain the property of the claimant, a creation of collective action" (Jenson et Phillips 1996 : 117-8).

Selon ces auteures, la reconfiguration de la citoyenneté ne dépend donc pas seulement de processus au sein de la société civile, mais également de la façon dont l'État, dans le cadre de ses politiques, organise la reconnaissance des citoyens. Tout l'intérêt des travaux sur les régimes de citoyenneté (Jenson et Phillips 1996; Jenson et

⁵ Il existe d'autres façons de critiquer ce concept. Certains ont noté sa normativité et sa mythification de l'idée de démocratie locale, où le local serait l'échelle idéale de la mise en place de « véritables » projets démocratiques, intégrant les exclus des démocraties représentatives occidentales. Comme l'explique L. Bherer, « ... la démocratie locale jouit d'une 'aura romantique' qui l'assimile à une démocratie 'naturelle', particulièrement propice au développement d'une culture démocratique... » (Bherer 2006: 32). Pour M. García, ce concept manque « d'ancrage institutionnel » (« *institutional grounding* ») - ce qui représente une critique parallèle à celle que nous développons ici :

« (...) the term 'urban citizenship' seems to imply that cities can by themselves create entitlements which is not what is happening in European cities. In my view, 'urban citizenship' lacks institutional grounding because it loses the connection between the citizens' objectives (to improve their environment or to gain recognition, voice and right to participation) and the institutions who have the power to grant those rights on a stable basis » (García 2006 : 753).

Selon cette auteure, ce concept s'inscrirait davantage dans un contexte anglo-saxon qu'europpéen, en raison de la prégnance, en Europe, de l'État à différentes échelles dans la régulation des services publics (García 2006 : 753).

Phillips 1999) est donc de montrer que la citoyenneté est une construction sociale qui varie dans le temps et l'espace sans postuler forcément d'une part, une déconnexion entre l'État et la citoyenneté, ni, d'autre part, entre la citoyenneté formelle et la citoyenneté substantive.

Cet argument, développé par J. Jenson et S. D. Phillips, nous conduit à poser que les effets de la mondialisation, s'ils ont un impact sur la citoyenneté, n'ont pas forcément pour conséquence, comme le soutient la littérature sur la citoyenneté urbaine, de diminuer le rôle de l'État national dans la régulation de cette institution⁶. La citoyenneté urbaine n'est donc pas un concept permettant, à notre avis, de saisir les reconfigurations de la citoyenneté.

Comme l'a noté M. García, le débat portant sur la persistance de l'État national comme lieu de la « loyauté politique » ne prend pas en compte les transformations qualitatives qui ont affecté la politique et les processus de « *decision-making* » induits par les restructurations du capitalisme dans les années 1980 (García 2006 : 747). Il s'agit d'analyser précisément lesquelles. La section suivante a donc pour objet de proposer une lecture des effets de la mondialisation sur l'État national en termes de rééchelonnement qui servira, par la suite, de base à la formulation d'une autre hypothèse sur les reconfigurations de la citoyenneté.

⁶ Comme le note J.-A. Boudreau, la mondialisation n'a pas pour effet « d'effacer » (« *erase* ») l'État (Boudreau 2000 : 168). Si la ville devient un lieu politique important au travers des pratiques citoyennes, c'est dans le cadre d'un processus de rééchelonnement de l'État (Boudreau 2000 : 167), au cours duquel les capacités de régulation politique de ce dernier ont évolué en raison de l'importance accrue d'autres acteurs : « (...) *Its [nation state's] capacity to create order evolves on a different institutional terrain where other players such as supranational and local administrations operate* » (Boudreau 2000 : 168).

3. MONDIALISATION, VILLES ET RÉÉCHELONNEMENT DE L'ÉTAT

Cette section a pour objet d'offrir une lecture des effets de la mondialisation afin d'analyser comment cette dernière reconfigure l'État national (est-ce qu'elle conduit à son déclin ?) et quel est son impact sur les villes (pourquoi les villes deviennent-elles importantes ?). En faisant appel à la littérature en économie politique sur le rééchelonnement de l'État, notamment les travaux de N. Brenner (Brenner 2004a; Brenner 2004b; Brenner 1998), il est possible de soutenir que la mondialisation a induit un processus de rééchelonnement de l'État au cours duquel la primauté de l'échelle nationale de régulation politico-économique est remise en question au profit des échelles des grandes régions urbaines. Toutefois, ceci n'a pas pour conséquence un déclin des capacités de régulation de l'État national.

3.1 Une importance croissante de la ville dans la littérature

De nombreux auteurs ont montré que les formes de régulation politico-économique construites dans l'après Deuxième Guerre mondiale autour de la primauté de l'échelle nationale sont entrées en crise à partir des années 1970 (Jessop 2002 : 174-178; Brenner 2004b : 464; Brenner 2004a : 161; Jenson 1995 : 101-2). Cette crise a ouvert un espace de contestation et de redéfinition de la hiérarchie inter-scalaire qui privilégiait l'échelle nationale de régulation politico-économique (Brenner 2004a : 174; Jessop 2002 : 179-181). La revue de la littérature suivante a pour objectif de montrer que les villes sont conçues comme les nouveaux territoires stratégiques dans un contexte de mondialisation, à la fois d'un point de vue économique et politique.

D'un point de vue économique, les travaux précurseurs de J. Friedmann (1986) ont conduit à la formation de « l'hypothèse de la ville mondiale » (« *world city hypothesis* »). Leur apport est de lier les caractéristiques et l'évolution des villes « mondiales » aux changements du capitalisme international. L'émergence de ces dernières et les changements qui les affectent se comprennent, pour paraphraser J. Friedmann, dans le contexte d'une nouvelle forme d'organisation de la division internationale du travail (Friedmann 1986 : 69). Selon N. Brenner, cette littérature a

permis de montrer que l'organisation du capitalisme mondial se modifie dans la mesure où ce sont les villes et non plus les territoires nationaux des États qui en sont les unités géographiques fondamentales (Brenner 1998 : 4).

Cet argument est, par exemple, à la base des analyses sur les « villes globales ». Certains auteurs prennent pour point de départ les transformations de l'économie liées aux nouvelles technologies de l'information pour analyser l'émergence des nouvelles formes urbaines et notamment des villes globales (Sassen 1996; Castells 1998 : 427-435).

Cette place croissante des villes au sein du capitalisme mondial est notée par de nombreux autres auteurs, notamment pour des raisons liées aux changements de l'économie. L'une des caractéristiques du capitalisme actuel est en effet qu'il repose sur une économie de l'innovation (Simmies 2001a : 41). Dans ce contexte, les villes sont importantes, car elles constituent des lieux générant de l'innovation économique (Florida 2004 : chapitre 12; Simmies 2001b). La compétition entre les villes est forte, et chacune doit compter avec ses avantages comparatifs. Une littérature par exemple décrit les paramètres de cette compétition interurbaine (Porter 2003; Simmies 2001b; Florida 2005). Pour résumer, la mondialisation a eu pour effet de faire émerger les villes comme des territoires stratégiques majeurs du point de vue économique (Bradford 2002 : 1).

Les villes, ou les métropoles, sont également conçues comme des territoires éminemment politiques en lien avec les recompositions actuelles de l'État et des politiques publiques (Jouve et Lefèvre 1999b; Le Galès 2003; Jouve et Booth 2004; Négrier 2005). Si la littérature s'accorde sur l'importance actuelle des villes, les auteurs ont différentes lectures de ce que cela signifie en termes de recomposition des États. Certains privilégient une analyse en termes de « gouvernance urbaine » (Le Galès 1995; Le Galès 2003). Pour P. Le Galès, la sociologie de la gouvernance « s'inscrit dans une réflexion qui tente d'intégrer les transformations intervenues sur les plans économiques, politiques, sociaux à différentes échelles tout en privilégiant une entrée par l'échelon territorial » (Le Galès 2003 : 29). Selon cet auteur, la notion de gouvernance permet de faire sortir l'analyse d'un cadre « statonational » sur lequel elle reposait :

« Depuis la fin du XIX^{ème} siècle, mais plus précisément depuis la seconde guerre mondiale, nos analyses du politique étaient fondamentalement nationales et liées à l'État. L'intérêt aujourd'hui pour ces questions de gouvernance découle bien d'une transformation de l'État et des modes de régulation politique qui s'y rattachaient » (Le Galès 2003 : 35).

Pour P. Le Galès, les transformations que connaît l'État aujourd'hui se traduisent par son « érosion » (Le Galès 2003 : 375). L'utilisation de la notion de gouvernance urbaine est donc liée avec l'idée d'un déclin des capacités des États à réguler la vie sociale, économique et politique dans les villes (Jouve 2003 : 76).

Pour autant, l'idée de l'importance politique des villes ne va pas forcément de pair avec celle d'un déclin de l'État ou de son érosion dans un contexte de mondialisation. Certains auteurs, tels B. Jouve et C. Lefèvre, critiquent l'utilisation de la notion de « gouvernance urbaine » et privilégient plutôt une analyse en termes de « gouvernement urbain » qui leur permet d'affirmer que les États « constituent toujours un lieu essentiel du politique » (Jouve et Lefèvre 1999a : 852). Selon eux, « si l'on s'intéresse à l'évolution récente des relations intergouvernementales (...), l'État apparaît, si ce n'est central, du moins incontournable (...) » (Jouve et Lefèvre 1999b : 31). D'autres travaux adoptent une perspective faisant référence à l'idée « d'échelle », pour montrer la persistance de l'importance de l'État dans la régulation des territoires locaux (Bherer *et al.* 2005). Cette piste est celle retenue dans la thèse.

Ainsi, l'importance des villes n'est pas forcément conceptuellement liée à une disparition de l'État. Si l'État ne disparaît pas, comment, alors, théoriser sa recomposition ?

3.2 Le rééchelonnement de l'État

Les travaux de J. Friedmann (1986) soutiennent que la mondialisation a pour impact une diminution des capacités de l'État national à réguler son territoire, et surtout les villes mondiales, étant donnée leur forte intrication dans l'organisation du capitalisme mondial. Selon N. Brenner, cette littérature est critiquable dans la mesure où elle emploie une approche réifiée de l'État en raisonnant à partir d'une conception du type « jeu à somme nulle » des effets de la mondialisation :

« Despite their concern to analyze the changing interconnections between urban-scale and world-scale processes, most world cities researchers have neglected the role of state-scale transformations in the current round of globalization, including reconfigurations of the state itself as an institutional, regulatory and territorial precondition for accelerated world-scale capital

accumulation. World cities research has generally presupposed a ‘zero-sum’ conception of spatial scale which leads to an emphasis on the declining power of the territorial state in an age of intensified globalization: the state scale is said to contract as the global scale expands » (Brenner 1998 : 3).

L’idée générale des travaux de N. Brenner est que le rééchelonnement de l’État national est une réponse stratégique de ce dernier afin d’accroître la compétitivité des régions urbaines majeures dans le capitalisme mondial (Brenner 1998 : 21; Brenner 2004a : 3). Dans cette perspective, l’État national est toujours un acteur majeur de la régulation politico-économique à toutes les échelles⁷ :

«[this perspective] underscores the continued importance of spatially reconfigured national state institutions as major animators and mediators of political-economic restructuring at all geographical scales. (...) National state institutions continue to play key roles in formulating, implementing, coordinating, and supervising urban policy initiatives, even as the primacy of the national scale of political-economic life is decentered (...) As deployed here, therefore, the notion of state rescaling is intended to characterize the transformed form of (national) statehood under contemporary capitalism, not to imply its erosion, withering or demise » (Brenner 2004a : 3-4, nous soulignons).

N. Brenner est à la fois inspiré par les travaux des géographes sur les échelles (tel J. Agnew) et par les travaux d’auteurs marxistes (tel H. Lefebvre) et en économie politique (B. Jessop). La combinaison de ces diverses influences lui permet de mener une analyse dynamique des mutations spatiales de l’État contemporain.

N. Brenner analyse ces dernières en introduisant les concepts de *projets spatiaux d’État*⁸ (« *state spatial projects* ») et *stratégies spatiales d’État* (« *state spatial strategies* »). Il soutient que les *projets spatiaux d’État* correspondent à une organisation scalaire et territoriale de l’État : « *State spatial projects emerge as attempts to differentiate or integrate state institutions and policy regimes across geographical scales and among different locations within the state’s territory* » (Brenner 2004a : 91). Les *stratégies spatiales d’État* concernent, pour leur part, les capacités de l’État à structurer, au travers de différents instruments et politiques, l’organisation scalaire et territoriale de l’économie et des luttes socio-politiques (Brenner 2004a : 91).

L’ère keynésienne était porteuse de rapports sociaux et de luttes socio-politiques particulières qui ont induit des projets spatiaux d’État et des stratégies spatiales d’État

⁷ Ceci signifie que lors des processus de rééchelonnement de l’État, l’État national se recompose à l’échelle locale en se reconfigurant spatialement. Nous verrons plus loin que cette reconfiguration se déroule au travers de la combinaison des processus de décentralisation et de déconcentration. L’État national se compose donc de l’État central et des échelons locaux de l’État, ou État déconcentré.

⁸ La traduction utilisée ici a été forgée par B. Jouve (2007a : 52).

liés à la géographie du capitalisme de cette époque. Le régime fordiste-keynésien organisait ses politiques à l'échelle nationale (Jenson 1995 : 102-3; Jessop 2002 : 178). L'État menait des politiques de distribution des activités socio-politiques qui privilégiaient donc l'échelle nationale et les opérations de régulation étaient centralisées (Brenner 2004a : 114-71). La globalisation économique et la crise du régime fordiste-keynésien, en changeant la géographie du capitalisme, ont également modifié les rapports de force et donc l'articulation scalaire et territoriale des projets et stratégies d'État, qui s'est rééchelonné.

L'hypothèse centrale de l'ouvrage de N. Brenner (2004a) sur lequel nous nous basons est que l'on est passé de ce régime fordiste à un nouveau régime, « *rescaled competition state regime* » (RCSR), porteur de nouveaux arrangements institutionnels qui se caractérisent par la mise en place de « politiques urbaines liées au lieu » (« *urban locational policies* ») cherchant à améliorer la compétitivité des villes régions (« *city-regions* ») les plus performantes. Ce passage du régime fordiste au RCSR s'est accompagné du rééchelonnement de l'État. Ceci se traduit en premier lieu par une modification des *projets spatiaux d'État* incluant la décentralisation et la mise en place d'arrangements administratifs adaptés à des territoires particuliers en fonction de leurs caractéristiques (réformes de métropolisation par exemple). En second lieu, le rééchelonnement de l'État se caractérise, selon l'auteur, par une modification des *stratégies spatiales d'État*, organisant la distribution des activités politico-économiques à plusieurs échelles spatiales et leur spécialisation sur certains territoires, en fonction de leurs caractéristiques (Brenner 2004a : 107).

Ces idées sont très pertinentes car elles permettent de saisir une vision de l'évolution de la structure et des politiques de l'État contemporain dans un contexte de mondialisation. La section suivante propose une façon d'intégrer ces analyses dans le développement d'une hypothèse sur la reconfiguration de la citoyenneté. Nous y développerons un cadre théorique susceptible d'apporter une définition plus précise du rééchelonnement de l'État.

4. PROBLÉMATIQUE, HYPOTHÈSE DU RÉÉCHELONNEMENT DE LA CITOYENNETÉ ET MÉTHODOLOGIE.

Nous avons vu que les arguments de N. Brenner sur le rééchelonnement de l'État sont très pertinents pour analyser les reconfigurations de l'État dans un contexte de mondialisation. Toutefois, comme le note P. Le Galès, l'ouvrage de N. Brenner, malgré ses apports, présente certaines faiblesses inhérentes à une approche très abstraite (Le Galès 2006 : 718). Un travail additionnel afin d'opérationnaliser ce cadre théorique est donc nécessaire (Le Galès 2006 : 720). Afin de formuler une hypothèse précise dans le cadre de la thèse, nous traduirons à un autre niveau - celui des institutions et des acteurs institutionnels - le concept de rééchelonnement de l'État.

4.1 Une vision plus institutionnelle du rééchelonnement de l'État

Dans un article récent, N. Brenner a fait le bilan de la recherche s'étant développée sur le rééchelonnement de l'État depuis une dizaine d'années. Il appelle à un renouveau des procédures méthodologiques destinées à analyser le rééchelonnement de l'État :

« (...) This is a opportune moment for researchers to elaborate more creative, adventurous methodological procedures designed to illuminate exactly how, when, where and why processes of state rescaling unfold, how such processes evolve over time, and how they impact various realms of political-economic life » (Brenner 2009 : 133).

Parmi les voies de recherches envisagées par l'auteur, le développement de comparaisons internationales est évoqué. Elles permettraient de comprendre comment les processus de rééchelonnement de l'État diffèrent d'un pays à l'autre (Brenner 2009 : 133)⁹.

L'objet est ici de définir un cadre théorique permettant, au cours de la thèse, une analyse fine du rééchelonnement de l'État dans deux pays institutionnellement différents : la France et le Canada, et au sein de ce dernier, la province du Québec. Le

⁹ Notons que, justement, selon B. Jouve, l'approche en termes de « *political rescaling* » permet :

« (...) de sortir d'une spirale dans laquelle les sciences sociales et notamment celles mobilisées pour analyser les problématiques urbaines se trouvent enfermées depuis quelques années : la multiplication de monographies ou encore de comparaisons mal maîtrisées car ne reposant pas a priori sur un cadre analytique rigoureux » (Jouve 2007a : 49).

raisonnement suivra trois étapes et s'inspirera en partie de certains arguments développés par P. Le Galès (2006) dans sa recension de l'ouvrage de N. Brenner. La première est la critique de l'approche marxiste de l'État utilisée par ce dernier. On montrera la nécessité d'y substituer une approche plus institutionnelle. La deuxième est que cette définition institutionnelle de l'État permet une étude plus fine du processus de rééchelonnement car elle offre l'avantage d'une analyse plus précise des réformes caractérisant ce dernier. Enfin, nous mentionnerons l'importance à accorder aux acteurs institutionnels dans la mise en place des politiques et des réformes caractérisant le rééchelonnement l'État.

En premier lieu, une approche institutionnelle de l'État serait plus pertinente pour l'analyse empirique, en profondeur, du rééchelonnement de l'État dans les pays étudiés. L'approche marxiste de l'État utilisée par N. Brenner comporte en effet des limites. P. Le Galès a ainsi noté :

« However sophisticated and dynamic his framework appears, classical criticism of the Marxist-inspired conceptualization of the state still applies here, both in the theoretical framework and in the empirical work » (Le Galès 2006 : 718).

Cette critique des approches marxistes de l'État n'est évidemment pas nouvelle. Les néo-institutionnalistes, telle T. Skocpol, avaient déjà formulé de telles critiques :

“(...) Neo-Marxist theorists have too often sought to generalize – often in extremely abstract ways – about features or functions shared by all states within a mode of production (...). This makes it difficult to assign causal weight to variations in state structures and activities across nations and short time periods (...)” (Skocpol 1985a : 5).

Afin de mieux saisir les caractéristiques de l'État et les réformes institutionnelles qui indiquent son rééchelonnement dans chacun des contextes nationaux, une approche en termes institutionnels de l'État est donc plus appropriée.

Deuxièmement, une définition institutionnelle de l'État offre l'avantage d'analyser plus précisément le rééchelonnement de l'État. En effet, ce dernier se caractérise par des réformes institutionnelles qu'il est nécessaire d'étudier pour saisir comment, et selon quelles modalités, le rééchelonnement de l'État se déroule dans un pays donné. Pour faire écho à la critique émise par P. Le Galès, l'analyse empirique que fait N. Brenner du rééchelonnement de l'État, par exemple en France, est trop superficielle (Le Galès

2006 : 720). Selon nous, adopter une définition institutionnelle de l'État permet d'analyser ces réformes parce qu'elle implique une distinction entre l'État et les villes.

L'absence de cette distinction chez N. Brenner, induite par l'approche marxiste de l'État qu'il privilégie, le conduit à des analyses imprécises des réformes institutionnelles caractérisant le rééchelonnement de l'État. Pour N. Brenner, le rééchelonnement de l'État se caractérise en effet par des projets d'État organisant, entre autres, la « décentralisation accrue des capacités de régulation étatique » (« *enhanced decentralization of state regulatory capacity* ») (Brenner 2004a : 216) en vue d'accroître la compétitivité économique internationale des grandes régions urbaines. Or, lorsque l'auteur applique cette grille de lecture à la France, elle ne lui permet pas de saisir l'ensemble des transformations institutionnelles traduisant le rééchelonnement de l'État. Selon lui, par exemple, la réforme de la décentralisation de 1982 a consisté à établir des « gouvernements locaux formellement indépendants du contrôle direct du centre » : « *The 1982 loi Defferre (...) established local governments that were formally independant of direct central control (...)* » (Brenner 2004a : 221). N. Brenner cite ainsi E. Précéteille, selon lequel la réforme « donna plus de pouvoir, d'autonomie de décision et de contrôle sur les ressources, plus de responsabilités et de compétences aux paliers [« *tiers* »] de gouvernement non centraux » (cité dans Brenner 2004a : 220-1, notre traduction). Il met également l'accent sur le fait que la décentralisation a servi de catalyseur pour la promotion du développement local en confiant à toutes les collectivités locales des compétences en matière de développement économique (Brenner 2004a : 221).

Or, nous verrons dans le chapitre 4 que cette définition est imprécise : si la décentralisation en France a créé un contexte institutionnel réorganisant les rapports entre l'État et les villes, elle s'est également accompagnée d'une modification - appelée « déconcentration » - d'abord limitée, puis qui s'est accrue au cours des années 1990, des rapports entre l'État central et les échelons locaux de l'État. De plus, elle ne doit pas se réduire à des considérations liées à l'accroissement de la compétitivité économique des grandes régions urbaines. Comme l'a noté P. Le Galès à propos de l'analyse de N. Brenner, ce dernier élude les dimensions non économiques des réformes du rééchelonnement de l'État (Le Galès 2006 : 720). Dans les travaux de N. Brenner, cette

confusion entre décentralisation et déconcentration, ainsi que cette réduction à l'aspect économique de la réforme, s'expliquent de deux façons : par l'approche néo-marxiste qui tend à définir la décentralisation de manière trop large, mais aussi par une méconnaissance de l'acception française de la décentralisation. En effet, la définition de la décentralisation n'a pas le même sens suivant les pays. À la suite d'une réflexion portant sur la décentralisation dans une perspective comparative entre la France et le Canada, F. Delpérée souligne que :

« Le mot de décentralisation n'a pas exactement le même sens d'un côté et de l'autre de l'Atlantique. (...) Les uns [les Français] donnant au mot de décentralisation une signification juridique, une signification précise. Les autres lui donnant une signification plus politique, une signification plus large, plus englobante » (Delpérée 2006 : 375).

Ainsi, le rééchelonnement de l'État recouvre, selon nous, deux processus si l'on considère ce que N. Brenner nomme la « décentralisation des capacités de régulation étatique » : la décentralisation et la déconcentration. Afin de bien analyser ces derniers, il est nécessaire de les définir précisément. Selon J. Bourdon *et al.*, la déconcentration « consiste en une répartition sur tout le territoire d'agents soumis au pouvoir central par la voie hiérarchique et disposant de pouvoirs de décisions » (Bourdon *et al.* 1990 : 30). Si l'on adopte une perspective en termes de rééchelonnement de l'État, la déconcentration recouvre deux aspects : d'une part, le déploiement géographique des institutions étatiques accroissant la présence de l'État à l'échelle locale et, d'autre part, l'augmentation de la marge de manœuvre des échelons locaux de l'État par rapport à l'État central. Pour ce qui concerne, la décentralisation, nous utiliserons ici une acception qui renvoie à l'idée « d'autonomie » des subdivisions territoriales d'un État (Smith 1985 : 18) en étant attentif aux dynamiques des rapports entre acteurs institutionnels (l'État et les villes). La décentralisation consiste ainsi à confier des pouvoirs (et des ressources) à une autorité distincte, dotée d'une personnalité morale, le plus souvent dirigée par des élus (Bourdon *et al.* 1990 : 30-1). L'État conserve un contrôle sur cette autorité, mais ce dernier peut se modifier, voire s'assouplir, passant, comme lors des réformes de 1982 en France, d'un contrôle de « tutelle » à un contrôle « juridictionnel » (Bourdon *et al.* 1990 : 31). Dans la thèse, à partir de la définition proposée par ces auteurs, nous entendrons la décentralisation d'une part, comme un

transfert de compétences et de ressources de l'État vers les villes et, d'autre part, comme un assouplissement des contrôles de l'État sur les villes.

En résumé, distinguer institutionnellement l'État des villes amène à définir les reconfigurations des projets spatiaux d'État à côté d'autres réformes (telle la métropolisation, par exemple), comme une combinaison de deux processus. Ces derniers sont la décentralisation - accroissement de la marge d'autonomie des villes par rapport à l'État - et la déconcentration - déploiement géographique de l'État à l'échelle locale et transfert d'autonomie de l'État central vers les échelons locaux de l'État.

Enfin, troisièmement, l'approche institutionnelle du rééchelonnement de l'État dont nous avons présenté les principaux paramètres implique une étude approfondie des acteurs institutionnels (les villes et l'État), et notamment de leurs rapports de conflit et de négociation, qui accompagnent la mise en place des réformes institutionnelles. Or N. Brenner, en raison du cadre néo-marxiste qu'il utilise, s'en tient à des analyses structurelles des réformes, même s'il mentionne les acteurs. En effet, comme l'a noté P. Le Galès, il est nécessaire de mieux étudier le niveau méso, et notamment les « luttes politiques, les acteurs et les intérêts » afin de caractériser empiriquement le rééchelonnement de l'État :

"Although Neil Brenner carefully mentions the importance of the meso level of analysis, he fails to carry it through into his empirical analysis. Therefore, one is led to reinvigorate the old critics of the reification of the state without taking into account the political struggle, the actors and the interests. This is partly unfair, as Brenner attempts to articulate the institutional changes — he talks about the rescaling struggles. In doing so, however, he invariably concludes 'but . . . or nonetheless'. In other words, he acknowledges differences but then often ignores them" (Le Galès 2006 : 719)

En résumé, notre lecture du rééchelonnement de l'État conserve l'idée de l'évolution des paramètres de la sélectivité spatiale de l'État telle que la conçoit N. Brenner. Elle s'appuie sur l'argument d'une modification des projets spatiaux d'État et des stratégies spatiales d'État développé par cet auteur. Elle y intègre une approche institutionnelle de l'État qui permet de relire, d'un point de vue institutionnel, les réformes caractérisant le rééchelonnement de l'État. Elle introduit la séparation entre l'État et les villes et porte une attention particulière aux acteurs institutionnels impliqués dans les réformes de rééchelonnement de l'État. Ces remarques amènent à relire le rééchelonnement de l'État de la façon suivante :

Le rééchelonnement de l'État se traduit par des réformes de décentralisation et de déconcentration qui accompagnent la mise en place de politiques à l'échelle locale. La décentralisation accroît la marge de manœuvre des villes par rapport à l'État. La déconcentration consiste en un déploiement de l'État à l'échelle locale afin d'augmenter ses capacités d'action locale et s'assortit d'une autonomie des échelons locaux de l'État par rapport à l'État central. Ces réformes sont caractérisées par des processus de conflit ou de négociations entre ces acteurs institutionnels et offrent donc une marge de manœuvre aux échelons locaux de l'État et aux villes, par rapport à l'État central, dans la mise en place de politiques à l'échelle locale.

Le concept de rééchelonnement de l'État étant ainsi défini, il reste à l'intégrer dans la problématique de la reconfiguration de la citoyenneté.

4.2 Hypothèse du rééchelonnement de la citoyenneté

La question qui se pose, et qui est la problématique de la thèse, est la suivante : la citoyenneté se reconfigure-t-elle dans un contexte de rééchelonnement de l'État, et, le cas échéant, comment ?

Selon certains, les approches en termes d'échelles spatiales représentent une voie innovante de recherche dans l'étude des « nouvelles géographies de la citoyenneté » (Desforges *et al.* 2005 : 441, notre traduction). De nombreux auteurs ont ainsi développé des analyses en ce sens et ont proposé des hypothèses sur les reconfigurations actuelles de la citoyenneté (Grundy et Smith 2005; Walton-Roberts 2004; Purcell 2003; García 2006; Rouhani 2003; Desforges *et al.* 2005). Malgré leur intérêt, ces travaux se limitent à l'analyse de la dimension substantive de la citoyenneté ou postulent le déclin des capacités de régulation de l'État. Par exemple, F. Rouhani (2003) explore l'impact du rééchelonnement de l'État iranien sur la citoyenneté. Il explique l'émergence et la construction d'une citoyenneté cosmopolite à plusieurs échelles à Téhéran au travers de la constitution d'un groupe social particulier : les « *Islamic Yuppies* ».

M. García (2006) soutient que, dans un contexte d'apparition d'une gouvernance multi-niveau en Europe¹⁰, se construisent des « formes urbaines et régionales de citoyenneté »¹¹ (« *urban and regional forms of citizenship* »). Ces dernières se développent lorsque des politiques sont introduites suite à des demandes de la part des citoyens ou à des pratiques innovatrices des institutions politiques (García 2006 : 754). Elles correspondent des modalités locales « d'appropriation des lois nationales » : « *These are forms of citizenship because they result in diverse forms of appropriation of national laws as citizen's rights* » (García 2006 : 754). Ces dernières peuvent différer en fonction des contextes locaux (García 2006 : 761-2). L'approche développée par cette auteure, bien qu'intéressante, explore l'aspect substantif de la citoyenneté notamment au travers des « valeurs » articulées au sein des politiques publiques (et notamment les politiques sociales) (García 2006 : 748).

J. Grundy et M. Smith (2003) développent l'idée d'une « citoyenneté multiscalaire » à partir de l'étude, au Canada, des modalités d'action des groupes gays et lesbiens à différentes échelles, donc en suivant une approche substantive de la citoyenneté.

M. Walton-Roberts (2004), M. Purcell (2003) ou encore L. Desforges, R. Jones et M. Woods (2005) évoquent l'idée d'un rééchelonnement de la citoyenneté. Pour M. Walton-Roberts, l'action politique de groupes de la société civile peut induire un « rééchelonnement de la citoyenneté » (« *rescaling citizenship* »), c'est-à-dire la construction d'une citoyenneté prenant place à d'autres échelles que l'échelle nationale :

« (...) scale is central to understanding how political relations are constructed, and that citizenship must be seen to emerge from realms other than the formal public sphere. (...) My findings therefore suggests that the (...) women's citizenship practices emerging from the household scale can and does challenge the binary of public/private and the primacy of the nation-state in traditional concepts of citizenship » (Walton-Roberts 2004 : 279).

M. Purcell développe l'hypothèse de la « citoyenneté rééchelonnée » (« *rescaled citizenship* ») (Purcell 2003 : 566) mais, comme nous l'avons vu plus haut, cet auteur conçoit ce rééchelonnement dans un contexte de déclin des capacités de régulation de

¹⁰ Son analyse repose sur une lecture des travaux de N. Brenner selon laquelle la gouvernance urbaine implique d'autres niveaux que celui de la ville (García 2006 : 748)

¹¹ L'auteure définit ce concept à la fois comme le produit de « l'action sociale » (« *social action* ») développée par « les citoyens et les résidents » dans leurs demandes et les « politiques sociales et instruments de politiques » répondant à ces dernières, notamment du point de vue des conceptions de la justice sociale que les politiques et les demandent véhiculent (García 2006 : 762, notre traduction).

l'État (Purcell 2003 : 571). Enfin, L. Desforges, R. Jones et M. Woods (2005) évoquent le rééchelonnement de la citoyenneté (« *rescaling citizenship* »), mais selon ces derniers, ce processus a pour conséquence un déclin de la primauté de la « citoyenneté nationale » (« *national citizenship* ») : « *Yet, as described above, the primacy of national citizenship has been challenged by by the rescaling of citizenship* » (Desforges *et al.* 2005 : 442).

L'idée du rééchelonnement de la citoyenneté, suggérée par ces auteurs, est féconde pour répondre à la problématique de la thèse. Toutefois, comme nous l'avons vu, elle n'intègre pas l'idée d'un maintien des capacités de régulation étatique en matière de citoyenneté et elle se centre seulement sur les aspects sociologiques de cette dernière.

Il est donc nécessaire de construire une hypothèse qui permette de prendre en compte la persistance des capacités de régulation de l'État sur la citoyenneté au travers des processus de rééchelonnement de l'État.

Or, suite aux travaux sur les régimes de citoyenneté, nous avons vu qu'il est possible de conceptualiser les changements affectant la citoyenneté sans d'une part, postuler le déclin des capacités de l'État en matière de régulation de la citoyenneté ni, d'autre part, se centrer uniquement sur la dimension substantive de cette dernière. Plusieurs auteurs ont ainsi utilisé le concept de régime de citoyenneté afin d'analyser l'impact des dynamiques transnationales ou locales sur la citoyenneté. Par exemple, J. Jenson et M. Papillon ont analysé l'effet des mobilisations sous nationales et transnationales sur le régime de citoyenneté canadien (Jenson et Papillon 2000). D. Yashar a montré comment les revendications des communautés indigènes en Amérique latine pour une plus grande autonomie ont conduit à poser un défi post-libéral (« *post-liberal challenge* ») aux régimes de citoyenneté néolibéraux des pays de cette région (Yashar 1999). M. Papillon et L. Turgeon ont montré, à partir des cas du Québec et de l'Écosse, l'émergence de régimes de citoyenneté concurrents au Canada et au Royaume-Uni en raison de l'existence d'entités politiques sous-nationales (Papillon et Turgeon 2003). Toutefois, l'analyse des villes n'a pas été intégrée dans ces textes.

A.-G. Gagnon et B. Jouve (2006a) ont proposé une piste sur la reconfiguration des régimes de citoyenneté dont les paramètres seraient l'importance du local et la

reconnaissance de la diversité (Gagnon et Jouve 2006a : 14). Ces auteurs mettent bien en évidence la nécessité de prendre en compte à la fois les régimes nationaux et les configurations politiques urbaines (Gagnon et Jouve 2006a : 29). Ils n'ont cependant pas approfondi cette hypothèse, surtout au niveau de l'analyse empirique des mécanismes de reconfiguration de la citoyenneté. B. Jouve note également l'importance des territoires métropolitains dans la recomposition des régimes de citoyenneté et mentionne que l'État est toujours « une pièce maîtresse » dans la construction de ces derniers (Jouve 2004 318-9). Ces travaux sont intéressants car ils conceptualisent les reconfigurations de la citoyenneté sans postuler le déclin des capacités de régulation de l'État en la matière et prennent en compte la relation dynamique entre ses aspects formels et sociologiques. Toutefois, ils n'ont pas intégré les apports des recherches sur le rééchelonnement de l'État.

La thèse a donc pour objet de développer une hypothèse sur le rééchelonnement de la citoyenneté qui permettrait d'analyser les reconfigurations de la citoyenneté sans postuler le déclin des capacités de régulation de l'État sur la citoyenneté et en ne se limitant pas aux aspects substantifs de cette dernière. À partir de la définition du rééchelonnement de l'État développée précédemment, l'hypothèse de la thèse est que, dans un contexte de rééchelonnement de l'État, la citoyenneté se rééchelonne¹². Ceci signifie que *l'État national est un acteur majeur de la régulation de la citoyenneté et que, dans un contexte de rééchelonnement de l'État, les échelons locaux de l'État ainsi que les villes ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de politiques à l'échelle locale régulant la citoyenneté.*

4.3 Observer le rééchelonnement de la citoyenneté

Afin d'observer si la citoyenneté se rééchelonne dans un contexte de rééchelonnement de l'État, le parti pris est d'analyser l'évolution dans le temps des

¹² Une version antérieure et encore non aboutie de l'hypothèse de la thèse a été présentée au congrès annuel de l'Association canadienne de science politique en 2006. Nous remercions Leslie Seidle pour ses commentaires. Nous tenons à remercier Martin Papillon pour nous avoir, à la suite de notre communication, suggéré le terme de rééchelonnement de la citoyenneté.

politiques de gestion de la diversité ethnique dans deux villes appartenant à deux pays choisis en raison de certaines différences à partir d'une méthode mettant au jour les rapports entre acteurs institutionnels.

4.3.1 Rééchelonnement de la citoyenneté et analyse des politiques de gestion de la diversité à l'échelle locale

Les travaux sur les régimes de citoyenneté montrent que cette institution organise des mécanismes de distinction, évidemment externes (la nationalité par exemple) mais surtout internes (Jenson et Phillips 1999 : 74), au travers des « lisières » de la citoyenneté (Jenson 2005). Selon J. Jenson et S. D. Phillips, ces distinctions sont importantes car elles amènent à considérer les mécanismes de reconnaissance des citoyens par l'État : « *Attention to internal distinctions makes it evident that schemes of recognition of citizens' access are important* » (Jenson et Phillips 1999 : 74). Un tel raisonnement soulève l'importance, pour la régulation de la citoyenneté, de la question du contenu de l'identité du citoyen formulée par l'État au travers de ses politiques (Jenson et Phillips 1999 : 75).

Aussi, afin de vérifier empiriquement si, dans un contexte de rééchelonnement de l'État, la citoyenneté se rééchelonne, est-il nécessaire de faire porter l'analyse sur des politiques publiques traduisant la façon dont l'État définit et reconnaît l'identité des citoyens. Les politiques de gestion de la diversité ethnique remplissent cette condition. En effet, la gestion de la diversité ethnique est un élément-clé de la citoyenneté. Par exemple, les travaux de W. Kymlicka ont amplement analysé le lien entre les formes de reconnaissance de la diversité et la construction du modèle de citoyenneté multiculturel au Canada. Plus précisément, pour cet auteur, l'adoption d'un modèle de citoyenneté multiculturel favorise les conditions d'intégration des immigrants à la société en reconnaissant cette diversité :

« Il [le multiculturalisme] cherche à favoriser l'intégration aux institutions communes anglophones et francophones. Seulement, le multiculturalisme vient raffiner la manière dont cette intégration politique et sociale doit s'effectuer, c'est-à-dire dans le respect et la prise en compte de la diversité » (Kymlicka 2003 : 113).

Pour D. Schnapper, la citoyenneté organise des modalités de reconnaissance de la diversité ethnique qui varient en fonction des pays :

« Les formes concrètes que prend le principe de la citoyenneté continuent à engendrer des pratiques différentes – par exemple dans les politiques d’immigration menées en Grande-Bretagne et en France. Dans le premier cas, on accepte qu’il existe des formes de communautés socialement reconnues (...); dans le second on continue à s’efforcer d’intégrer les populations d’origine étrangère par la citoyenneté individuelle, en refusant de reconnaître l’existence de communautés dans l’espace public » (Schnapper 1994 : 92).

La gestion de la diversité ethnique est donc une dimension majeure de la citoyenneté dans un État. Les politiques de gestion de la diversité ethnique constituent un terrain empirique propice à l’étude de la citoyenneté.

La thèse a donc pour objectif de montrer les reconfigurations de la citoyenneté au travers de l’analyse des changements affectant, dans un contexte de rééchelonnement de l’État, les politiques de gestion de la diversité ethnique. Cet objet d’étude couvre toutes politiques et/ou mesures politiques formelles ou informelles qui concernent directement ou indirectement les populations immigrantes ou issues de l’immigration, à l’exception des politiques d’immigration¹³. Comme il a déjà été noté en introduction, le champ de la gestion de la diversité ethnique dans les villes a fait l’objet d’une littérature importante. La plupart des travaux sur la gestion de la diversité ethnique ou l’intégration dans les villes sont centrés autour de l’analyse des politiques municipales (Germain *et al.* 2003; Poirier 2005b; Poirier 2006; Graham et Phillips 2007; Fourot 2008).

La perspective adoptée ici est différente. Nous nous inspirons plutôt des apports de la littérature sur la notion d’échelle géographique. Cette approche a été utilisée par certains auteurs, notamment dans l’analyse des mobilisations des mouvements sociaux. Par exemple, les travaux de P. Dufour et I. Giraud sur la marche mondiale des femmes entre 2002 et 2006 définissent l’échelle de l’action politique comme l’« étendue » de cette dernière (« *scope* ») (Dufour et Giraud 2007 : 1154-5). Pour notre part, à partir des travaux de J Agnew (1997 : 100), nous entendons, dans la suite de la thèse, la notion d’échelle comme « le cadre focal auquel sont définies les frontières spatiales d’un

¹³ Nous nous inspirons ici de Cé. Poirier, pour laquelle la gestion de la diversité correspond :

« (...) autant à des pratiques qu’à des politiques, à des programmes ou à des orientations, en bref, à toutes les dispositions politiques et institutionnelles, formelles ou informelles, *ad hoc* ou planifiées, formulées par les pouvoirs publics et qui visent à tenir compte directement ou indirectement (par des politiques de droit commun) de la diversité ethnoculturelle » (Poirier 2005b : 55).

phénomène social »¹⁴. Comme l'explique J. Agnew, ce cadre est une construction sociale et peut donc varier (Agnew 1997 : 100). La thèse a donc pour objectif d'analyser, non pas les politiques « municipales » de gestion de la diversité ou d'intégration, mais plutôt les politiques de gestion de la diversité ethnique mises en place à l'échelle locale dans un contexte de rééchelonnement de l'État.

Ce renversement de point de vue a plusieurs conséquences en termes de méthode de recherche que nous examinerons au point 4.3.3.

4.3.2 Démarche et stratégie de choix des cas

L'hypothèse de la thèse repose sur l'idée de changement. La thèse s'inscrit dans une longue lignée de travaux étudiant les « grands processus » (Tilly 1984). Il s'agit de montrer que, dans des pays présentant des contextes au sein desquels se déroulent des processus de rééchelonnement de l'État, la citoyenneté se rééchelonne.

La position adoptée ici est de tirer les enseignements des travaux en politique comparée relatifs à la généralisation à partir de la comparaison approfondie d'un petit nombre de cas. Il existe un débat dans le champ de la politique comparée qui porte sur cette question. A. Lijphart, dans un article célèbre, note qu'il existe plusieurs méthodes pour établir des généralisations (Lijphart 1971 : 682). La méthode expérimentale est celle qui permet les généralisations les plus fondées car elle peut contrôler les variables dont on ne veut pas étudier l'impact (Lijphart 1971 : 683). La méthode comparative, comme la méthode statistique, permet d'établir des généralisations mais ne peut appliquer la clause *ceteri paribus* (« toutes choses égales par ailleurs »). En outre, la comparaison, à la différence de la méthode statistique, n'utilise qu'un petit nombre de cas et ne peut donc contrôler la validité des généralisations au moyen de corrélations partielles (Lijphart 1971 : 684). De nombreuses critiques provenant de comparatistes utilisant de nombreux cas, notamment les auteurs du courant lié au choix rationnel et/ou utilisant des méthodes statistiques, mettent ainsi l'accent sur la faible capacité de généralisation à partir de « *small n studies* » (Skocpol 2003 : 413).

¹⁴ J. Agnew définit la notion d'échelle géographique de la façon suivante : « (...) *geographical scale is the focal setting at which spatial boundaries are defined for a specific social claim, activity or behaviour* » (Agnew 1997 : 100).

Toutefois, la comparaison d'un petit nombre de cas présente également des avantages à condition de construire rigoureusement et stratégiquement la comparaison et de choisir judicieusement les cas. Selon A. Lijphart, un choix pertinent de cas ou même l'étude d'un seul cas peut ainsi livrer des résultats intéressants non seulement au niveau empirique mais également en termes théoriques (Lijphart 1971 : 691-3). Selon T. Skocpol, les études statistiques produisent des corrélations trop minces par rapport à celles produites par les études de cas en profondeur, attentives aux contextes et à l'analyse des processus dans le temps (Skocpol 2003 : 415). La preuve de la capacité de généralisation des études utilisant un petit nombre de cas judicieusement choisis est fournie par le livre de T. Skocpol sur l'étude des révolutions sociales en France, en Russie et en Chine (Skocpol 1985b).

Le choix des cas est donc une condition importante de la validité des généralisations. La thèse a pour but d'établir que dans un contexte de rééchelonnement de l'État, la citoyenneté se rééchelonne. Autrement dit, il s'agit de montrer que la citoyenneté se rééchelonne dans des pays qui connaissent un processus de rééchelonnement de l'État, en dépit des différences qu'ils peuvent présenter en termes de citoyenneté, de structure institutionnelle ou de forme de l'État. La démonstration nécessite une orientation méthodologique de type « comparaison universalisante » (« *universalizing comparison* ») définie par C. Tilly afin d'établir une généralisation. Cette méthode se définit par la comparaison de plusieurs cas - ici des pays - qui partagent le phénomène à étudier : "*It aims to establish that every instance of a phenomenon follows essentially the same rule*" (Tilly 1984 : 82). Afin de multiplier la force de la généralisation, nous combinerons cette approche avec un choix de pays contrastés. Selon M. Dogan et D. Pelassy, le contraste signifie que les différences sont fondamentales et font sens au regard du phénomène étudié :

« Le 'contraste', dans cette optique, n'est pas synonyme de différence triviale. Il est d'essence générale, c'est-à-dire qu'il implique que les situations retenues aient été choisies pour leur exemplarité » (Dogan et Pelassy 1981 : 146).

Donc, dans la thèse, le but de la comparaison est de montrer que dans deux pays choisis en raison de certaines différences et qui connaissent un processus de rééchelonnement de l'État, la citoyenneté se rééchelonne. Afin que la généralisation ait plus de poids, nous avons choisi des pays contrastés, d'une part du point de vue de la

citoyenneté dans la façon dont cette dernière organise la gestion de la diversité ethnique et, d'autre part, du point de vue de la forme institutionnelle des États. Ceci permettra de montrer que le lien entre le rééchelonnement de l'État et le rééchelonnement de la citoyenneté ne dépend ni du type de citoyenneté, ni de la structure des États.

Le premier pays faisant l'objet de la comparaison est le Canada, et, au sein, de ce dernier, nous nous centrerons sur le cas du Québec. Le Canada est un État fédéral et il partage un trait caractéristique avec d'autres pays, tels le Royaume-Uni ou l'Espagne, à savoir qu'il est un État multinational (Gagnon *et al.* 2003). Le caractère multinational du Canada est la source d'une différence de conception entre la majorité anglophone et la minorité francophone du pays, au sujet de la forme de fédéralisme – territorial ou asymétrique - devant prévaloir (Kymlicka 2003 : 220-235). Selon certains, le caractère multinational du Canada exige un fédéralisme asymétrique qui aurait pour résultat de nourrir différentes « possibilités » d'organisation des communautés nationales. Comme le note A.-G. Gagnon :

« Le fédéralisme multinational exige l'implantation d'un modèle asymétrique de gouvernance afin de permettre aux diverses communautés de donner à leurs citoyens la possibilité de se réaliser pleinement en misant sur les moyens adaptés pour enrichir les contextes de choix pour chacune des grandes communautés à l'origine du contrat de fondation » (Gagnon 2006 : 290)

Sans entrer dans ce débat, qui se trouve, selon W. Kymlicka, dans une impasse (Kymlicka 2003 : 234), nous pouvons dire qu'au Canada, deux grands modèles de citoyenneté coexistent du point de vue de la gestion de la diversité ethnique. Le premier, qui correspond à la philosophie défendue par l'État fédéral, est fondé sur la philosophie du multiculturalisme (Kymlicka 2003; Labelle et Salée 1999). Ce modèle, inscrit au sein de la Constitution canadienne lors de son rapatriement en 1982 par l'enchâssement de la Charte des droits et libertés, se définit par le fait d'« assurer le maintien et l'épanouissement de l'identité culturelle des minorités ethniques en favorisant leur attachement aux coutumes et à l'histoire de leur pays d'origine » (Labelle et Salée 1999 : 129). Cette politique a connu un souffle nouveau avec la loi sur le multiculturalisme, adoptée en 1988¹⁵.

¹⁵ Cette loi prévoit en effet que :

« (...) la diversité culturelle est une réalité permanente et centrale, non pas marginale ou éphémère ; davantage qu'une simple politique culturelle, elle comprend des dimensions sociales,

Le second est propre au Québec et repose sur l'interculturalisme. Il est caractérisé par une reconnaissance et une acceptation des différences dans un espace marqué par des valeurs communes dont la pierre angulaire est la langue française. Il repose, à partir de l'Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration de 1990, sur un principe de contrat moral :

« Au cœur de cet énoncé, un nouveau concept, celui de contrat moral traduit le principe selon lequel les nouveaux arrivants accepteraient de s'intégrer au Québec avec sa langue et ses valeurs fondamentales tandis que la société québécoise tout entière s'engage à s'adapter à une réalité pluraliste où de nouveaux citoyens de pleins droits composerait une part croissante de celle-ci » (Gagné et Chamberland 1999 : 78).

Notons également que ce modèle a été réaffirmé récemment à la suite des travaux de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles. Selon les auteurs du rapport de la Commission, G. Bouchard et C. Taylor :

« La notion d'interculturalisme - sauf pour les années récentes - n'a jamais été utilisée dans des textes officiels de l'État pour caractériser sa politique d'intégration (...). Cela dit, dans l'ensemble de la documentation gouvernementale sur le sujet, on repère aisément l'énoncé des prémisses ou des principes qui fondent encore aujourd'hui l'interculturalisme. Parmi ces derniers, un élément principal ou structurant se dégage. Dans ses versions anciennes et récentes, l'interculturalisme québécois est porteur d'une tension entre deux pôles : d'un côté la diversité ethnoculturelle et, de l'autre, la continuité du noyau francophone et la préservation du lien social. Il se caractérise aussi par l'accent (variable) mis sur le second pôle. Mais cet accent, qui fait écho à l'insécurité culturelle des Francophones, à leur sensibilité de minoritaires, se traduit principalement par une vigilance accrue pour tout ce qui touche à l'intégration et par une valorisation des rapprochements (échanges, communication, interaction, concertation, formation d'une culture commune, action intercommunautaire, enrichissement mutuel). Fidèle à l'idéal d'égalité, il ne s'érige cependant pas (et ne doit pas s'ériger) en une priorité qui instituerait une hiérarchie entre les citoyens » (CCPARDC 2008 : 119).

Évoquer le rééchelonnement de l'État dans un État fédéral pose le problème d'identifier de quel État il s'agit. Selon V. Lemieux, en théorie, un État fédéral se compose de deux ordres de gouvernement ayant une souveraineté partagée qui émane de

politiques et économiques ; elle s'adresse à tous les Canadiens et à toutes les institutions et non pas seulement aux groupes ethniques ; elle dit promouvoir la participation entière et équitable des individus et des communautés de toutes origines à l'évolution de la nation, au façonnement de tous les secteurs de la société et vise l'élimination de tout obstacle à cette participation ; elle cherche à favoriser la reconnaissance et l'estime réciproque des diverses cultures du pays et à encourager l'expression et les manifestations progressives de ces cultures dans la société canadienne ; (...) » (Labelle et Salée 1999 : 129).

Ces auteurs notent également que, à partir des années 1990, le gouvernement fédéral a mis l'accent sur une conception qui « cherche dorénavant à revaloriser la citoyenneté canadienne, à trouver des moyens de renforcer la cohésion et l'unité de la société canadienne par-delà la diversité culturelle » (Labelle et Salée 1999 : 129).

la Constitution. Chaque ordre a une compétence de légiférer officiellement définie (Lemieux 1997 : 21). Selon nous, afin de cibler le bon ensemble institutionnel, le bon « État », il s'agit de raisonner en tenant compte des compétences à étudier - dans notre cas, les politiques en direction des populations issues de l'immigration - et des acteurs impliqués ainsi que leurs rapports (villes et État). Depuis l'accord Canada-Québec signé en 1991¹⁶, le Québec a compétence totale sur l'intégration des immigrants à la société québécoise. Il a la maîtrise de la formulation et de l'application des programmes avec la seule condition, mentionnée à l'article 26 de cet accord, que ces programmes soient équivalents à ceux mis en place dans le reste du Canada et qu'ils s'adressent également à tous les immigrants admis au Canada. De plus, selon l'article 92(8) de la Loi Constitutionnelle de 1867, les municipalités sont de compétence exclusivement provinciale. Évoquer le rééchelonnement de l'État, qui implique une analyse des rapports entre les municipalités et l'État dans le domaine des politiques en direction des immigrants, amène donc à analyser l'État québécois.

Le second pays sur lequel se porte notre choix est la France. La France est un État unitaire décentralisé, ce qui signifie que la forme de l'État y est différente de celle du Canada et donc du Québec. Rappelons qu'au sein d'un État unitaire :

« (...) la souveraineté interne et internationale appartient à l'État. Les autres personnes publiques, et notamment les collectivités territoriales, ne sont qu'une modalité de l'organisation administrative, elles n'existent que par l'État (...) » (Bourdon *et al.* 1990 : 29).

Le modèle de citoyenneté français diffère en outre de ceux du Canada et du Québec car il est « républicain ». Ce dernier, né lors de la Révolution, emprunte à différentes sources philosophiques (Kriegel 1998 : 83) mais repose avant tout sur l'idée de « pacte » ou de « contrat social » « qui a réalisé l'identité entre l'individu et le corps politique » (Schnapper 2000 : 49). Cette conception, essentiellement politique, s'accompagne de l'idée que l'intégration au corps politique repose sur l'assimilation culturelle :

« In the French tradition, the nation has been conceived in relation to the institutional and territorial frame of the state. Revolutionary and Republican definitions of nationhood and citizenship – unitarist, universalist, and secular – reinforced what was already in the Ancien

¹⁶ Il s'agit de la quatrième entente du genre. Ces accords s'expliquent par le fait que l'immigration est une compétence partagée dans l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (art 95) et par le fait que, progressivement, le Québec s'est doté d'outils en matière de politiques d'intégration (voir chapitre 2).

regime an essentially political understanding of nationhood. Yet while French nationhood is constituted by political unity, it is centrally expressed in the striving for cultural unity. Political inclusion has entailed cultural assimilation, for regional cultural minorities and immigrant alike » (Brubaker 1992 : 1)

Dans ce modèle, l'aménagement de la diversité ethnique ne se traduit pas, dans le modèle français de citoyenneté, par une reconnaissance ni sociale, ni juridique, de l'existence de communautés (Schnapper 2000 : 50).

Ce modèle a connu des évolutions en fonction des conjonctures politiques - voire une inflexion majeure dans la période récente - mais continue néanmoins de marquer les politiques françaises. À partir des années 1980, en dépit du fait qu'un discours lié au « droit à la différence » ait été affirmé par la Gauche socialiste avant et au moment de son accession au pouvoir en 1981 (Hargreaves 2007 : 182), celui-ci a été abandonné suite à la montée du Front National (Hargreaves 2007 : 183). « L'affaire du foulard islamique » en 1989 a entraîné une série de réponses institutionnelles - dont la création du Haut conseil à l'intégration (HCI) (Hargreaves 2007 : 183). Selon A. C. Hargreaves, la terminologie officielle, centrée autour de la notion d'intégration, met l'accent sur le fait que les politiques publiques doivent réduire les différences culturelles :

« (...) the whole thrust of the preferred term, 'integration', was to suggest that any difference separating minorities from the majority population were being reduced or eliminated by enlightened public policy" (Hargreaves 2007 : 183-4).

Selon cet auteur, malgré le durcissement de la politique d'acquisition de la nationalité sous le gouvernement Balladur (1993-1995), la notion d'intégration reste néanmoins au cœur des politiques françaises (Hargreaves 2007 : 184).

À partir de 1997, la politique française en matière de gestion de la diversité ethnique a connu une inflexion majeure, au cours de laquelle les mots de « diversité », « anti-discrimination » et égalité des chances » ont peu à peu acquis une place centrale (Hargreaves 2007 : 186-7). La Haute autorité de lutte contre les discriminations et l'égalité (HALDE) a ainsi été créée en 2005, notamment sous la pression d'une directive de l'Union européenne (Hargreaves 2007 : 190). D'autres changements peuvent être relevés (débat sur l'incorporation d'indicateurs d'appartenance ethnique dans le

recensement¹⁷, mesure de discrimination positive à l'entrée de Sciences Po pour les élèves des zones d'éducation prioritaires) (Hargreaves 2007 : 193-6 et 197).

Pour autant, si ces changements sont significatifs (Hargreaves 2007 : 210), le modèle républicain de citoyenneté reste, selon nous, prégnant. Par exemple, selon A. C. Hargreaves, l'introduction de mesures de politiques publiques de type discrimination positive sur critère d'appartenance ethnique semble toujours « très improbable » (Hargreaves 2007 : 210, notre traduction).

La France et le Québec, au sein du Canada, correspondent donc aux critères de choix des pays que nous avons identifiés.

Au sein de ces deux ensembles, nous avons choisi pour terrain d'étude les villes de Marseille et Montréal. Ce choix s'explique en raison de la présence de groupes immigrants et de la place qu'ils occupent dans la vie de la cité. En premier lieu, selon Statistique Canada, Montréal est l'une des trois plus importantes régions métropolitaines de recensement (RMR) d'accueil des immigrants au Canada, avec Toronto et Vancouver. Elle se situe au deuxième rang (14,9 % des immigrants admis au Canada entre 2001 et 2006 s'établissent à Montréal) (Canada 2007 : 20). Par ailleurs, en 2009, la région métropolitaine de Montréal accueillait plus des trois quarts de l'immigration admise au Québec entre 1998 et 2007 (Québec 2009 : 15). Enfin, la caractéristique de la population immigrante est la diversité croissante de sa provenance (Piché 2003 : 236). Selon de nombreux auteurs, la diversité ethnique est ainsi un trait caractéristique de Montréal (Ancil 1984 : 441; Germain 1997 : 1; Meintel 2000 : 16; McNicoll 1993).

En second lieu, Marseille constitue également une ville diverse ethniquement en raison de sa localisation au bord de la Méditerranée (« Porte de l'Orient » selon le mot du journaliste Albert Londres), source d'une forte immigration à diverses époques¹⁸. La

¹⁷ À ce sujet, il semble que le recueil systématique de statistiques de ce type dans le recensement de la population ait été abandonné. Le rapport du Commissaire à la diversité et l'égalité des chances, Yazid Sabeg, récemment remis au président de la République, prône plutôt un recueil de ce type dans le cadre d'enquêtes « volontaires et anonymes ». On pourra se reporter au site d'information en ligne http://tempsreel.nouvelobs.com/actualites/societe/20090507.OBS6030/mesure_de_la_diversite_sarkozy_decidera_en_juin.html, (consulté le 3 juin 2009).

¹⁸ Voir l'œuvre en plusieurs volumes de l'historien É. Témime : *Migrances, Histoire des Migrations à Marseille* (1991). Les observateurs français de toutes les époques ont par ailleurs noté le contraste que présentait de ce point de vue Marseille avec d'autres villes françaises (voir, pour quelques exemples, le *Courrier International* n° 760 spécial Marseille, daté du jeudi 26 mai 2005).

comptabilité des populations « immigrées » et issues de l'immigration, qui se base sur les travaux de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ne permet pas de disposer des mêmes données qu'au Canada car les catégories statistiques diffèrent entre ces deux pays¹⁹. Les documents disponibles les plus récents, issus des recensements annuels²⁰ de 2004 et 2005 pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), permettent néanmoins de montrer l'importance de la proportion des populations issues de l'immigration. En 2004, 9,7 % des habitants de la région PACA sont « immigrés », au sens de l'INSEE. Cette région se situe au troisième rang, en termes de pourcentage d'immigrés par rapport à la population totale, derrière l'Île de France et l'Alsace (France 2006d : 3).

4.3.3 Pour une analyse des rapports entre acteurs institutionnels dans le cadre des politiques de gestion de la diversité ethnique à l'échelle locale

L'utilisation dans la thèse de la notion d'échelle implique que le critère de l'analyse ne porte pas sur les politiques mises en place par un acteur en particulier, mais plutôt sur les relations que différents acteurs entretiennent dans la mise en place de politiques à une certaine échelle. La méthode de recherche développée dans la thèse doit permettre de vérifier que les politiques de gestion de la diversité dans les villes sont modifiées par les processus institutionnels de rééchelonnement de l'État. Il s'agit donc de comparer ces politiques dans le temps afin de montrer l'évolution des rapports entre les acteurs institutionnels dans le cadre de la mise en œuvre de ces politiques. La méthode privilégiée repose donc sur l'analyse des relations entre acteurs institutionnels au sein des politiques de gestion de la diversité ethnique à l'échelle urbaine. À partir

¹⁹ La définition employée par l'INSEE repose sur les critères du recensement de la population. Elle ne permet donc pas un recensement de l'origine ethnique. En France, le terme « d'immigré » a une signification précise au sens de l'INSEE. Il s'agit d'une « personne résidant en France, née étrangère dans un pays étranger » (France 2006d : 16). Les catégories statistiques françaises et canadiennes ne se recoupent pas. Dans le reste de la thèse, nous emploierons néanmoins le terme « immigrant » dans le cas québécois. Pour le cas français nous utiliserons celui de « immigrés » plus commun dans le contexte français, sans faire de distinction avec le mot « immigrant », utilisé au Québec et au Canada.

²⁰ À partir des années 2000, la périodicité du recensement a été modifiée.

d'une observation de ces rapports (de négociation, de collaboration, de force etc.)²¹, l'objectif est de saisir le rôle respectif et les pouvoirs de négociation des villes, de l'État central et des échelons locaux de l'État dans la gestion de la diversité ethnique à l'échelle urbaine.

L'hypothèse opératoire à vérifier est donc qu'à l'issue du rééchelonnement de l'État, l'État est un acteur majeur de la gestion de la diversité ethnique et que les villes et les échelons déconcentrés de l'État ont une marge de manœuvre par rapport à l'État central pour mettre en œuvre des politiques de gestion de la diversité ethnique à l'échelle locale.

Afin d'observer les changements des rapports entre acteurs institutionnels, une méthode de type qualitative est privilégiée. Les méthodes qualitatives fonctionnent par interprétation de l'activité sociale, propre à la sociologie wébérienne. Ces méthodes sont guidées par deux principes. Le premier est le principe de *saturation des hypothèses* qui permet de confronter une hypothèse à la réalité empirique des matériaux qualitatifs. Lorsque les entretiens n'amènent plus, sur une thématique donnée, d'informations nouvelles, alors les données récoltées ont un certain degré de validité (Olivier de Sardan 1995 : 98-99). Le second principe est celui de la *triangulation des données*. Il s'agit de croiser les données qualitatives pour permettre de faire émerger un certain degré d'objectivité afin de permettre une interprétation pertinente de ces dernières (Olivier de Sardan 1995 : 92-94). J.-P. Olivier de Sardan distingue deux types de triangulation en fonction du raisonnement fait par le chercheur : la triangulation « simple », où il s'agit de « croiser les informateurs » afin de recouper les informations, et la triangulation « complexe ». Cette dernière s'apparente à une recherche de contraste :

« La triangulation complexe entend faire varier les informateurs en fonction de leur rapport au problème traité. Elle veut croiser des points de vue dont elle pense que la différence fait sens. Il ne s'agit donc plus de 'recouper' ou de 'vérifier' des informations pour arriver à une version 'véridique', mais bien de rechercher les discours contrastés, de faire de l'hétérogénéité des propos un objet d'étude, de s'appuyer sur les variations plutôt que de vouloir les gommer ou les

²¹ Cette méthode d'analyse des politiques n'est évidemment pas nouvelle. De nombreux auteurs ont développé des outils semblables afin d'étudier les « échanges politiques territorialisés » dans les politiques territoriales (Négrier 1995), les négociations politiques dans le cadre des politiques urbaines (Gaudin 1995) ou les processus d'apprentissage au sein des politiques socio-urbaines contractuelles (De Maillard 2002).

aplatir, en un mot de bâtir une stratégie de recherche sur la quête de différences significatives » (Olivier de Sardan 1995 : 93).

L'appartenance institutionnelle des acteurs (État central, échelons locaux de l'État et villes) sera, ici, le principal critère de la triangulation.

La méthode de recherche de terrain repose sur deux types de sources. En premier lieu, des entretiens avec l'ensemble des acteurs institutionnels ayant un rôle dans les politiques de gestion de la diversité à l'échelle locale ont été menés. Il s'agit des acteurs municipaux mais également des acteurs étatiques déconcentrés. Pour ces derniers, une attention particulière a été apportée à leur marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de ces politiques. Lorsque cela a été nécessaire, nous avons complété les informations recueillies au moyen d'entretiens avec des acteurs associatifs afin de mener une étude des politiques à partir de tous les points de vue disponibles (la liste des entretiens est disponible en annexe). En second lieu, nous nous sommes appuyés sur des documents officiels. Étant donné l'attention portée au changement, nous avons également mené des études de documents conservés en archives afin de donner une perspective temporelle à l'analyse. Dans le cas de Marseille, certaines archives faisaient l'objet, au moment de l'enquête, d'une interdiction de communicabilité pour des raisons légales. Une demande de communication par dérogation de documents d'archives publiques non librement communicables a été effectuée auprès des services du Ministère de la Culture (voir l'autorisation accordée en annexe).

4.3.4 Plan de la thèse

La thèse a donc pour objectif de montrer que dans un contexte de rééchelonnement de l'État au Québec et en France, la citoyenneté se rééchelonne. Cela signifie que l'État national est un acteur majeur de la régulation de la citoyenneté et que, dans un contexte de rééchelonnement de l'État, les villes et l'État déconcentré ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de politiques à l'échelle locale régulant la citoyenneté. Cette hypothèse sera démontrée au travers de l'analyse de l'évolution dans le temps des rapports entre acteurs institutionnels (État central, État déconcentré et villes) dans le cadre des politiques de gestion de la diversité

ethnique mises en place à Marseille et Montréal. Il s'agit de montrer qu'à Montréal et Marseille, l'État est un acteur de la gestion de la diversité ethnique et que, dans un contexte de rééchelonnement de l'État, la Ville et l'État déconcentré ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de politiques de gestion de la diversité ethnique à l'échelle locale.

L'argument de la thèse se déroule en deux étapes. Dans un premier temps, il s'agit de montrer qu'un processus de rééchelonnement de l'État a eu lieu au Québec et en France et de décrire précisément ce dernier dans les deux cas. Dans un second temps, il s'agit de montrer que, dans le cadre de la mise en place du contexte institutionnel de rééchelonnement de l'État, les politiques de gestion de la diversité ethnique à Marseille et Montréal se modifient. D'une part, l'État est un acteur dans ces politiques et, d'autre part, les villes et l'État déconcentré ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de ces politiques dans les villes de Montréal et de Marseille.

Le plan de la thèse est donc le suivant. Elle se divise en quatre chapitres, outre ce chapitre introductif. Le chapitre 2 établit que le rééchelonnement de l'État a eu lieu au Québec. Il montre que l'État québécois s'est déconcentré et comment un certain type de décentralisation s'est mise en place, mais toujours caractérisée par un contrôle important de l'État central. Le chapitre 3 démontre, au travers du cas de Montréal, que, dans le contexte institutionnel du rééchelonnement de l'État au Québec, l'État est un acteur majeur dans la mise en place de politiques de gestion de la diversité ethnique à l'échelle locale et que la Ville de Montréal et l'État déconcentré ont, peu à peu, acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en œuvre de ces politiques. Le chapitre 4 est consacré au rééchelonnement de l'État en France. Il montre que le rééchelonnement de l'État crée un contexte institutionnel au sein duquel l'État reste un acteur important et qui se recompose fortement. Ce contexte est très marqué par la déconcentration de l'État français au profit des préfets ainsi que la décentralisation au cours de laquelle les villes ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État. Ce chapitre illustre, en outre, comment ce contexte institutionnel se traduit au sein de deux politiques qui peuvent toucher les populations issues de l'immigration : la politique de la Ville et la politique culturelle dans les villes. Enfin le chapitre 5 évoque les

conséquences de ce processus sur la citoyenneté au travers de l'analyse des politiques de gestion de la diversité ethnique à Marseille. Il y est démontré que le contexte de rééchelonnement de l'État en France a pour conséquence la mise en place de politiques de gestion de la diversité à l'échelle locale au sein desquelles, d'une part l'État est un acteur important - notamment l'État déconcentré - et, d'autre part, les villes et l'État déconcentré ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en œuvre de ces politiques.

CHAPITRE 2 : LE RÉÉCHELONNEMENT DE L'ÉTAT AU QUÉBEC

À l'issue du chapitre précédent, nous avons déterminé que l'objectif de la thèse est de montrer que, dans un contexte de rééchelonnement, l'État est un acteur majeur de la régulation de la citoyenneté et que l'État déconcentré et les villes ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de politiques à l'échelle locale régulant un élément clé de la citoyenneté : la gestion de la diversité ethnique. Dans un premier temps, cette proposition sera examinée pour le Québec, au travers du cas de Montréal.

Dans ce chapitre 2 nous allons nous centrer sur la première partie de l'argument et traiter du rééchelonnement de l'État au Québec. Notre cadre analytique permet une opérationnalisation plus aisée de ce concept. Nous avons développé une approche institutionnelle de ce dernier. Ce chapitre a pour objet d'appliquer cette approche afin de décrire le rééchelonnement de l'État au Québec au cours des dernières décennies. Le rééchelonnement de l'État est un processus de reconfiguration spatiale des institutions étatiques et de réorganisation des rapports entre ces dernières et les villes, dans lequel l'État promeut la compétitivité économique des grandes régions urbaines dans le capitalisme international. Ce processus se traduit, en premier lieu, par des réformes institutionnelles touchant aux « projets spatiaux d'État », telles la décentralisation, la déconcentration ainsi que la mise en place d'arrangements administratifs adaptés en fonction des caractéristiques des territoires des grandes régions urbaines (métropolisation par exemple). En second lieu, il recouvre des changements dans les « stratégies spatiales d'État » impliquant la mise en place de politiques à l'échelle des grandes régions urbaines. Ce chapitre a donc pour objet d'appliquer notre approche institutionnelle afin de décrire le processus de rééchelonnement de l'État au Québec dans les dernières décennies et le contexte institutionnel qui en découle.

La mise en place de ces réformes sera évoquée en mettant l'accent sur les rapports de pouvoir et les négociations entre acteurs municipaux et gouvernementaux. La première partie de ce chapitre est consacrée à la déconcentration de l'État québécois et, puisque notre thèse concerne les politiques en direction des immigrants, ce processus sera documenté précisément pour le ministère de l'Immigration (1). La seconde partie traitera des recompositions des rapports entre les villes québécoises et le gouvernement de la province, en nous centrant sur le cas de Montréal. Nous y verrons que la mise en

place du rééchelonnement de l'État au Québec s'est accompagnée, dans le cas de Montréal, d'une décentralisation de type « asymétrique et partenariale » (Belley 2006 : 55-7) dont les contours ne sont pas encore stabilisés et qui dénote une implication importante de l'État provincial (2).

1. LA DÉCONCENTRATION DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS

Schématiquement, à la suite de la définition proposée par Bourdon *et al.* (1992 : 30), la déconcentration peut se mesurer au travers de deux indicateurs : le déploiement géographique des ministères à des échelles infranationales sur le territoire et la marge de manœuvre des gestionnaires locaux par rapport aux directions centrales des ministères. L'État québécois, depuis les décennies 1950 et 1960, a connu une déconcentration qui a ciblé différentes échelles. Cependant, ni l'organisation scalaire, ni la couverture géographique, ni degré d'autonomie des gestionnaires locaux ne sont équivalents pour tous les ministères. Il est donc nécessaire d'étudier précisément le ministère de l'Immigration afin de mesurer le rééchelonnement de ses institutions. Ce dernier est peu déconcentré par rapport à d'autres ministères. Toutefois, le rôle des agents locaux est important, notamment à Montréal, et une certaine marge d'autonomie par rapport au centre peut être décelée, particulièrement dans les relations avec le milieu local et le soutien à des projets locaux.

1.1 Une déconcentration inégale en fonction des ministères

1.1.1 Déploiement géographique

Du « régionalisme fonctionnel » (Proulx 2002 : 143) du début du vingtième siècle avec les administrations territoriales des ministères de l'Agriculture et de la Voirie au développement de Services Québec dans les dernières années, le déploiement géographique de l'État québécois aux échelles infranationales s'est accru au cours du temps, notamment à partir des décennies 1950 et 1960. Ces décennies voient la multiplication des ministères et l'augmentation de l'intervention de l'État qui amènent le besoin de régionaliser l'exercice des fonctions publiques et donc la déconcentration de certaines fonctions de l'État (Proulx 2002 : 143). Ceci a eu pour conséquence la création d'une « multitude de découpages territoriaux » (Proulx 2002 : 143). En 1965, on comptait ainsi 65 territoires régionaux différents et plus de 1000 bureaux locaux de l'État (Proulx 2002 : 143).

En 1966, les territoires régionaux ont été rationalisés par un quadrillage officiel en dix²² régions administratives à partir d'une multitude de critères (géographiques, historiques, économiques...) (Proulx 2002 : 143). Cette régionalisation s'est poursuivie dans les années 1970 au travers de la création des Offices de planification et de développement du Québec (1968) et de Missions de planification régionale (1969-1975) (Proulx 2002 : 144). En 1972, on comptait 1350 bureaux régionaux et locaux (Julien 1975 : 142). En 1994, on en comptait 1600 (Québec 1998 : 230). Aujourd'hui, « (...) les régions administratives [sont] utilisées à un haut degré comme territoire de gestion par le gouvernement provincial (...) » (Proulx *et al.* 2005 : 41). Il y a donc plusieurs indicateurs montrant que l'État québécois s'est déconcentré depuis les années 1970.

Pourtant, s'il y a eu rationalisation des échelles géographiques, les ministères ne se déploient pas tous également en région et ne s'organisent pas institutionnellement en ciblant prioritairement les mêmes échelles, au même degré. Certains ministères ont des bureaux régionaux dans toutes les régions administratives alors que d'autres ont une occupation institutionnelle régionale plus faible (Proulx *et al.* 2005 : 46). Par ailleurs, les territoires sont inégalement occupés par les ministères : « On a remarqué aussi une certaine inégalité intersectorielle de la présence en région combinée à une occupation institutionnelle inégale d'une région à l'autre » (Proulx *et al.* 2005 : 41). Ainsi, les ministères ne se déploient pas tous aux mêmes échelles même s'ils sont tous présents à l'échelle régionale. Certains, tel le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, sont très fortement présents à l'échelle locale (Centres locaux d'emploi) alors que d'autres ne ciblent pas ou peu cette échelle pour déployer leur organisation.

En résumé, la présence locale de l'État québécois est aujourd'hui organisée autour de trois échelles de déconcentration : locale (délivrance des services de proximité), supralocale (services des ministères, bureaux locaux du ministère du Revenu) et régionale (régions administratives) (Québec 1995 : 22-3). Cette présence n'est toutefois pas uniforme pour tous les ministères.

²² Leur nombre s'élevait à 16 en 1988 puis à 17 en 1996.

1.1.2 Autonomie inégale des gestionnaires locaux en fonction des ministères

Le second critère de la déconcentration est celui de la marge de manœuvre des gestionnaires locaux dans l'application des politiques du centre. Aujourd'hui, il n'existe pas de degré de déconcentration uniforme en fonction des ministères car chacun a connu ses propres évolutions en la matière. La marge de manœuvre des gestionnaires locaux n'était pas importante dans le milieu des années 1970 (Julien 1975 : 142). C'est seulement par la suite que certains ministères ont connu une déconcentration formelle plus ou moins grande suivant les cas. Alors que, dans le domaine des affaires sociales, les organismes régionaux de santé (Conseils régionaux de la santé et des services sociaux ou CRSSS)²³ se voient dotés au cours des décennies 1970 et 1980 d'une certaine autonomie contrôlée *a posteriori* par le ministre (Léonard 1990 : 48), le ministère de l'Immigration n'a connu de politique de déconcentration régionale active qu'à partir des années 1990 (Simard 1996 : 444).

En 2004, le processus de déconcentration de l'État québécois a connu un regain. Le gouvernement Charest a annoncé un projet intitulé « Projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale ». Ce projet comprend quatre volets : décentralisation des responsabilités, régionalisation des services gouvernementaux, adaptation des normes et programmes gouvernementaux aux réalités régionales et mise en œuvre de politiques de partenariat (Québec 2005b : 4). Cette réforme se veut donc vaste et couvre à la fois la déconcentration et la décentralisation²⁴. Pour ce qui est de la déconcentration, les points intéressants à développer ici sont la « régionalisation des services gouvernementaux » et « l'adaptation des normes et programmes aux réalités régionales ».

La régionalisation des services gouvernementaux « vise à donner plus d'autonomie et de liberté d'action en région en accordant notamment une marge de

²³ Ces services sont appelés aujourd'hui « Agences régionales de la santé et des services sociaux ».

²⁴ La dimension de la décentralisation a fait l'objet d'un protocole d'entente entre le gouvernement et les deux principales associations municipales (la Fédération québécoise des municipalités et l'Union des municipalités du Québec). La réflexion sur cet aspect a été confiée à la « Table Québec-municipalités » (TQM). Les trois autres volets ont été intégrés dans un protocole entre le gouvernement et les présidents des Conférences régionales des élus et les travaux confiés à la « Table Québec-régions » (TQR), institution de concertation entre les différents ministères et les présidents des CRÉ. Le volet concernant la déconcentration est abordé dans la section 2 de ce chapitre.

manœuvre accrue aux décideurs gouvernementaux présents, et ce, dans une optique de livraison de services aux citoyens plus efficace et adaptée aux besoins locaux » (Québec 2005b : 5). Le rapport sur la mise en œuvre du protocole entre le gouvernement et les Conférences régionales des élus (CRÉ) propose pour chacun des ministères un état des lieux de ces mesures (Québec 2007c : 6-15). La lecture du document montre que les ministères n'ont pas mis en place les mêmes mesures concernant la marge d'autonomie de leurs décideurs locaux. Par exemple, le ministère des Affaires municipales et des Régions a renforcé l'autonomie de ses gestionnaires locaux en instituant un processus de délégation du pouvoir d'engagement financier en faveur de ses directions régionales (Québec 2007c : 6). Ce processus n'est pas évoqué pour d'autres ministères. Pour le ministère de l'Immigration, le document ne fait état que du rôle renforcé des directions régionales dans l'animation et le soutien des milieux (Québec 2007c : 11).

L'adaptation des normes et des programmes revêt plusieurs aspects :

« [Elle] doit être comprise comme la modulation des interventions, des programmes, des produits ou des services gouvernementaux au gré des réalités et des spécificités régionales ou locales. Elle peut aussi comprendre toutes les actions qui touchent à l'allègement réglementaire ou qui vise à assouplir le cadre normatif des programmes en fonction des réalités régionales ou locales » (Québec 2005b : 6).

Ainsi, en combinant ces deux principes, l'autonomie des décideurs et l'adaptation des normes et programmes, l'action de l'État québécois se voit donner une inflexion plus déconcentrée.

En résumé, cette analyse de la déconcentration de l'État québécois a révélé deux choses. Premièrement, les ministères se sont bien déployés géographiquement à des échelles infranationales. Toutefois, ce déploiement est inégal en fonction des ministères. D'une part, ils ne privilégient pas tous les mêmes échelles dans leur déploiement même si l'échelle régionale est la plus importante. Ensuite, la couverture territoriale est inégale en fonction des régions et des ministères. Certains territoires comptent plus d'organisations publiques que d'autres. Deuxièmement, la marge de manœuvre des décideurs locaux est inégale. Certains ministères appliquent des principes de délégation financière alors que d'autres n'autorisent pas leurs gestionnaires locaux à prendre de telles décisions. Au final, la déconcentration de l'État québécois est inégale en fonction

des ministères. Il est donc nécessaire de mieux mesurer la déconcentration du ministère de l'Immigration.

1.2 Déconcentration du ministère de l'Immigration

1.2.1 Déploiement géographique

Le ministère de l'Immigration du Québec, créé en 1968, a connu une déconcentration au cours des décennies 1990 et 2000 impliquant un rôle accru des décideurs locaux dans l'application locale de politiques centrales, mais peu de marge de manœuvre en termes de pouvoirs de décision par rapport à d'autres ministères.

Pour ce qui concerne le premier critère (déploiement géographique du ministère à des échelles infranationales), le ministère était peu déconcentré jusqu'aux années 1990. En effet, dans les années 1980, la présence du ministère en région était limitée. Selon un rapport du Conseil des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec, en 1988, on comptait seulement trois COFI²⁵ en dehors de Montréal : Hull, Québec et Sherbrooke (Girard et Manègre 1989 : 19). Les années 1990 correspondent à un fort développement de la politique de régionalisation de l'immigration du gouvernement du Québec (Simard 1996; Allen et Troestler 2007 : 71). Le ministère de l'Immigration a connu un déploiement régional au cours des années 1990 dans la foulée de *l'Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration* (Simard 1996 : 444). Suite au plan d'action de 1991, le ministère décide de développer les services d'accueil et d'intégration socio-économiques dans les directions régionales (Simard 1996 : 444-5). Au début de la décennie 1990, sont donc créées les directions régionales de Montréal (Manègre 1993 : 93), Québec, Sherbrooke et Hull (Québec 1991 : 44). Ce mouvement de déconcentration se poursuit au long des années 1990²⁶. En 1998, ces directions étaient au nombre de cinq hors Montréal (Québec 2000 : 48), chiffre inchangé en 2007 (Québec 2007b : 3).

²⁵ Il s'agit des Centres d'orientation et de formation des immigrants, créés dans les années 1970. Ils étaient au nombre de cinq hors région métropolitaine de Montréal (Simard 1996 : 442). Leur nombre a donc diminué au cours des années 1980.

²⁶ Cette période voit également le début de la politique de développement d'ententes entre le ministère et les Conseils régionaux de développement (Allen et Troestler 2007 : 71)

Afin de mieux piloter l'action locale sur le territoire de la Ville de Montréal, le ministère de l'Immigration se déploie à une échelle infrarégionale. En 2000²⁷, quatre carrefours d'intégration ont été créés, couvrant chacun un périmètre de la région administrative de Montréal (plus ou moins la nouvelle Ville de Montréal), comprenant des services d'intégration, de francisation et ayant un rôle de partenariat avec des organismes locaux²⁸. Ces carrefours sont chapeautés par la Direction régionale de Montréal. Le but de cette réorganisation à une échelle géographique infrarégionale est d'avoir un meilleur ancrage territorial et développer des liens avec des organismes actifs à cette échelle. Comme l'explique la Directrice d'un Service Immigration Québec (SIQ) :

« C'était pour être plus présent sur le territoire, avoir une meilleure connaissance des partenaires du territoire, s'impliquer davantage sur les tables de concertation locale, l'objectif était vraiment de mieux connaître, de mieux être ancré sur le terrain »²⁹.

Comme l'explique le directeur d'un organisme communautaire :

« PI : (...) à l'intérieur de la Direction régionale, il y a quatre services immigration. Il y a le service d'immigration du nord de Montréal, il y a un service d'immigration du sud, un à l'ouest et un à l'est. Alors nous nous travaillons essentiellement avec celui du nord.

E : D'accord, parce que vous êtes au nord...

PI : C'est ça. Tout à fait. Donc, parce qu'il y a toute une direction qui est là bas, il y a des conseillers en partenariat du ministère, il y a une direction même, c'est avec eux qu'on travaille habituellement. Donc, il y a un agent qui est lié à la Maisonnée, et qui travaille à immigration (...) nord de Montréal »³⁰

Ainsi, les institutions du ministère ont connu une réorganisation scalaire au travers du développement d'institutions à l'échelle locale. Sur le territoire de la Ville de Montréal, l'échelle de déploiement y est plus fine qu'au sein d'autres régions administratives puisque Montréal est la seule région à disposer de Services Immigration Québec (cf. la figure 1 page 54).

²⁷ Selon A.-C. Fourot, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) adopte, en 1999, un plan d'action « marqué par la décentralisation des services d'intégration et de francisation » (Fourot 2008 : 179).

²⁸ En 2005, la francisation a été retirée des services locaux et confiée à une instance centralisée du ministère, ce qui a transformé les « Carrefours d'intégration » en Services Immigration Québec (SIQ).

²⁹ Entretien 44, Fonctionnaire, SIQ, MICC, 12 décembre 2007.

³⁰ Entretien 36, Directeur de l'organisme communautaire La Maisonnée, 15 novembre 2007.

1.2.2 Autonomie des gestionnaires locaux

L'autonomie des gestionnaires locaux du ministère de l'Immigration - second indicateur de la déconcentration - s'est accrue au cours du temps mais reste toutefois très encadrée par le niveau central. Cette autonomie consiste en fait à appliquer localement des programmes normés définis au niveau central du ministère avec une certaine marge de manœuvre dans le choix des projets à soutenir à l'échelle locale.

Le début des années 1990 est marqué par le développement de la politique et des outils du ministère de l'Immigration du Québec. À partir de l'accord Canada-Québec (1991), le ministère de l'Immigration acquiert « la maîtrise d'œuvre complète de l'intégration socio-économique, linguistique et culturelle des immigrants au Québec, avec compensation financière du gouvernement fédéral » (Gagné et Chamberland 1999 : 79). L'accord Canada-Québec encadre de manière très souple l'utilisation par le Québec de la compétence d'intégration des immigrants. L'article 26 de cet accord dispose que le Québec a la maîtrise de la création, de l'administration et de l'application des programmes avec la seule condition, pour le versement des fonds par le gouvernement fédéral, que ces programmes soient équivalents à ceux mis en place dans le reste du Canada et qu'ils s'adressent également à tous les immigrants admis au Canada vivant au Québec (Canada et Québec 1991 : 5). Sans entrer dans le détail, la compensation financière fédérale est calculée en fonction du nombre d'immigrants jouissant des prestations de ces programmes et est conditionnée à l'existence de programmes d'intégration qui sont examinés par un Comité mixte réunissant les ministres de l'immigration du palier québécois et du palier fédéral (Canada et Québec 1991 : annexes). Toutefois, le Québec a toute liberté pour créer ses propres programmes et le gouvernement fédéral n'a pas à les valider. Par exemple, ainsi qu'en témoigne un fonctionnaire du MICC, lors de la création du Programme d'accompagnement des nouveaux arrivants (PANA), le gouvernement fédéral n'est pas intervenu quant à la conception de ce programme :

« E : Est-ce que au moment de la mise en place du PANA, le fédéral a dû valider ?
PI : Pas du tout, pas du tout (...) »³¹.

³¹ Entretien 43, Fonctionnaire, MICC, Direction des politiques et programmes d'intégration, de régionalisation et de relations interculturelles, 10 décembre 2007.

Le ministère publie en 1990, son *Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration* (Québec 1990). Selon D. Helly, « ce document constitue la première politique d'ensemble d'un gouvernement québécois en matière de pluralité culturelle issue de l'immigration » (Helly 1996 : 38). Pour cette auteure, la philosophie qui soutient cet énoncé de politique « met l'accent sur des mesures d'accueil, de francisation et d'intégration sociale des immigrés, plus que sur la valorisation d'une mosaïque culturelle québécoise et la reproduction des organismes ethniques » (Helly 1996 : 38).

Cette étape marque également le développement des outils d'intégration dont va peu à peu se doter le ministère. Le Québec disposait déjà auparavant de quelques programmes en direction d'organismes œuvrant dans le domaine du rapprochement interculturel : le Programme d'aide aux organismes de rapprochement et le Programme d'aide aux activités interculturelles, tous deux créés en 1987 (Québec 1990 : 81). Jusqu'en 1991, le gouvernement fédéral administrait un programme qui proposait des services d'intégration aux nouveaux arrivants au Québec, le Programme d'établissement et d'accueil des immigrants. En 1991, ce Programme a cessé de fonctionner au Québec et certains des fonctionnaires fédéraux qui l'administraient ont décidé de rejoindre la fonction publique provinciale³².

L'acquisition de la maîtrise, par le Québec, de la compétence en matière d'intégration des immigrants a donc conduit le ministère de l'Immigration à développer ses propres outils d'aide financière en direction des organismes communautaires couvrant les dimensions de l'intégration des immigrants afin de remplacer les programmes fédéraux existants.

Dans le domaine des relations interculturelles, dès 1990, le Programme de rapprochement interculturel (PRI) est créé. En 1996, le PRI devient le Programme de relations interculturelles qui est modifié en 1998 pour prendre successivement le nom de Programme de soutien à la participation civique³³ (PSPC) puis de Programme d'appui aux relations civiques et interculturelles (PARCI) en 2004 (Québec 2004a : 85)³⁴. Le PSPC a pour objectif général de « favoriser le développement de la citoyenneté et du

³² Entretien 31, Fonctionnaire Citoyenneté et Immigration Canada, 10 octobre 2007.

³³ Entretien 38, Fonctionnaire MICC, 20 novembre 2007, non enregistré, transcrit à partir de nos notes.

³⁴ Ces changements reflètent, dans la terminologie officielle, les trois conceptions de l'intégration qui ont successivement servi de fondements à ces programmes (Thériault 2005).

sentiment d'appartenance à la société québécoise francophone et démocratique » (Québec 2003 : 2) au travers de trois volets : promotion et exercice de la citoyenneté (formation civique et participation civique), de l'intégration et de l'inclusion (Québec 2003 : 2). Le PARCI vise, pour sa part, « (...) le développement ainsi que le maintien de relations harmonieuses et constructives entre les groupes et personnes de toutes origines qui forment le Québec d'aujourd'hui » (Québec 2007a : 2).

Pour les dimensions de l'accueil et de l'intégration en emploi, le Programme d'accueil et d'établissement des immigrants (PEAI) et le Programme de soutien à l'insertion en emploi (PSIE) ont été créés en 1991. Le PSIE « est destiné à des organismes communautaires ayant la compétence pour offrir des services d'insertion en emploi adaptés aux besoins des nouveaux immigrants » (Québec 2002 : 2). En 2004, le PSI et le PAEI fusionnent pour devenir le Programme d'accompagnement des nouveaux arrivants (PANA). Il s'agit d'associer plus étroitement la dimension « intégration des nouveaux arrivants » et la dimension « intégration au marché de l'emploi », conformément à la démarche du ministère exposée dans son plan de 2004 (Québec 2004a : 43).

Ces programmes concernent le financement de prestations de services par des organismes communautaires locaux en direction des personnes immigrantes³⁵, d'où la nécessité pour le ministère d'avoir une connaissance de ces organismes et une maîtrise du terrain local. C'est une des raisons qui expliquent le renforcement du rôle des directions régionales en matière d'animation et de soutien aux milieux mentionné par le rapport de la Table Québec-régions (Québec 2007c : 11). Comme nous l'avons déjà indiqué, jusqu'en 2000, le territoire de la Ville de Montréal n'était couvert que par un seul service de relations avec les organismes du milieu. Toutefois, il devenait difficile, pour le ministère, d'entretenir des liens avec tous les organismes présents sur le territoire de la Ville³⁶. C'est la raison pour laquelle le ministère s'est déployé, à Montréal, à une échelle infrarégionale, afin de mieux maîtriser ses relations avec les partenaires locaux, et donc l'application locale des programmes centraux du ministère.

³⁵ Entretien 43, Fonctionnaire, Direction des politiques et programmes d'intégration, de régionalisation et de relations interculturelles, MICC, 10 décembre 2007.

³⁶ Entretien 44, Fonctionnaire, Service Immigration Québec, MICC, 12 décembre 2007.

Cette réorganisation est à mettre en relation avec le fonctionnement plus déconcentré des programmes du ministère. Alors que, avant 2004, l'instruction des demandes de financement dans le cadre du PSPC, du PSIE et du PEAI était traitée au niveau central du ministère³⁷, à partir de 2004, l'instruction des dossiers dans le cadre du PARCI et du PANA a été confiée aux services déconcentrés³⁸ (directions régionales et carrefours d'intégration couvrant le territoire de Montréal puis, à partir de 2005, SIQ à Montréal). Afin de mesurer la marge de manœuvre exacte des agents locaux du ministère, il est nécessaire d'étudier plus précisément le circuit de décisions concernant le traitement d'une demande de financement dans le cadre du PARCI et du PANA car les SIQ n'ont aucune possibilité de financement des organismes locaux en dehors de ces programmes. Comme l'explique une fonctionnaire d'un SIQ au cours d'un entretien :

« E : En fait toute votre capacité de financement, elle est via des programmes normés, PARCI, PANA ou PRI ?

PI : Oui, seulement, on n'a aucune autre capacité financière »³⁹.

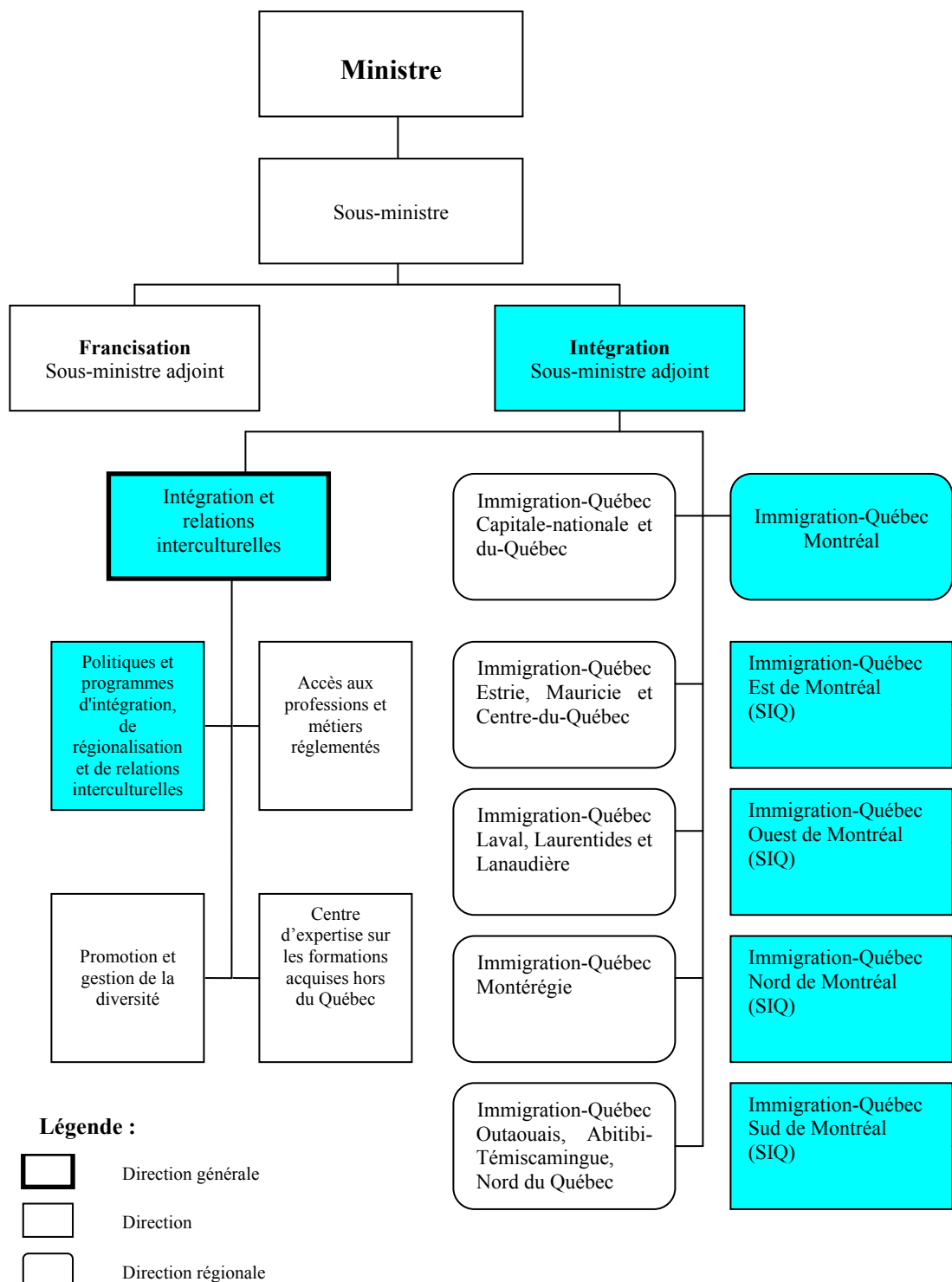
À la page 54, la figure 1 reproduit une version simplifiée de l'organigramme du ministère en vigueur en septembre 2007, au moment de l'enquête de terrain, afin de permettre de situer les différentes directions du ministère et ainsi préciser ce circuit de décision. Nous avons indiqué en bleu les directions impliquées dans ce dernier.

³⁷ Le descriptif du programme PSPC produit par le MRCI mentionne que les dossiers doivent être envoyés, par les organismes communautaires, à la Direction des relations civiques et interculturelles du MRCI (Québec 2003 : 6).

³⁸ Entretien 38, Fonctionnaire, MICC, 20 novembre 2007, non enregistré et retranscrit à partir de nos notes. Le descriptif du PARCI mentionne que « les organismes désirant présenter une demande d'aide financière dans le cadre du Programme doivent communiquer avec le Service Immigration Québec (SIQ) couvrant leur territoire » (Québec 2007a : 6)

³⁹ Entretien 44, Fonctionnaire, Service Immigration Québec, MICC, 12 décembre 2007.

Figure 1 : Organigramme simplifié du MICC en vigueur le 26 septembre 2007



En vigueur le 26 septembre 2007

D'après MICC © MICC

En premier lieu, ces programmes sont créés par la Direction des politiques et des programmes d'intégration, de régionalisation et de relations interculturelles⁴⁰, soit une direction centrale du ministère. Ils incluent des critères précis de financement, définis par cette dernière. Les SIQ lancent un appel à projet en direction des organismes qui déposent des dossiers listant un « panier de services » (nombre d'immigrants visés, types d'actions etc...). Le conseiller local instruit le dossier en utilisant les critères des programmes définis au niveau central et fait des recommandations, validées par la direction du SIQ. La Direction régionale de Montréal coordonne l'instruction, centralise les demandes de financement provenant des SIQ. La décision finale est prise au niveau central, par le sous-ministre adjoint à l'Intégration même si l'avis des conseillers locaux est presque toujours suivi⁴¹. La marge de manœuvre des agents locaux s'inscrit donc dans le cadre de critères définis au niveau central.

Le second aspect de la tâche des agents locaux de la Direction régionale de Montréal et des SIQ est celui du développement des relations avec les organismes locaux, qu'ils soient institutionnels ou non. Comme le mentionne le rapport de la TQR, la fonction d'animation du milieu a fortement été développée dans les directions régionales du ministère (Québec 2007c : 11). Au début des années 2000, des « comités de partenaires » locaux ont été créés, animés par les agents du ministère dans les SIQ, qui rassemblent les partenaires locaux impliqués dans les thématiques de l'immigration sur les territoires couverts par les SIQ (OSBL, autres ministères québécois, fonctionnaires de la Ville de Montréal, ministères fédéraux via Service Canada) :

« PI : On travaille vraiment en collaboration avec la Ville, avec Service Canada (...) Quand on est capables de faire de projets conjoints, on le fait volontiers parce que ça fait des projets où il y a plus d'argent donc ça fait des projets qui sont plus structurant que des projets où il y a un 2000 ou 3000 \$ »⁴²

Comme l'explique un fonctionnaire municipal :

« E : Vous m'avez dit les carrefours d'intégration, ils avaient des comités mixtes aussi ? C'est ce que vous m'avez dit ?

⁴⁰ Entretien 38, Fonctionnaire, MICC, 20 novembre 2007, non enregistré et retranscrit à partir de nos notes.

⁴¹ Entretien 44, Fonctionnaire, SIQ, MICC, 12 décembre 2007.

⁴² Entretien 44, Fonctionnaire, SIQ, MICC, 12 décembre 2007 et Entretien 36, Directeur de l'organisme communautaire La Maisonnée, 14 novembre 2007.

PI : Ben c'est à dire qu'à un moment le ministère, je me souviens plus en quelle année, je crois que c'était en 2000, ils ont mis en place leur comité de partenaires sur lesquels la Ville a insisté pour siéger, et c'est la Division des Affaires Interculturelles, le Bureau à l'époque, des affaires interculturelles, qui a eu la responsabilité de déléguer des conseillers pour siéger sur ces différents comités de partenaires. Alors, les carrefours, il y avait, il y avait quatre carrefours et il y avait plusieurs comités de partenaires de l'est, de l'ouest, du centre et du sud, donc les conseillers ici [de la Ville] siégeaient sur ces comités de partenaires là »⁴³.

Ces comités ne sont pas des comités de décision mais de consultation et d'information. Ils constituent des moyens pour le ministère de l'Immigration de mieux connaître les problématiques du territoire, les organismes actifs, et de les informer en retour sur ses projets. Il s'agit donc d'un objectif de maillage du territoire pour améliorer l'efficacité de l'action du ministère :

« En fait les comités de partenaires ont été formés en 2000, lors de la création des carrefours d'intégration, en 2000 ou 2001 (...) L'objectif de base des comités quand ils ont été formés c'était de permettre au ministère de mieux connaître les problématiques d'intégration des immigrants sur le territoire, mais avec le temps et avec la connaissance qui avait été acquise par les Services Immigration Québec, cette vocation a changé un peu. Parce qu'au départ, le but était d'obtenir de l'information sur ce qui se passait sur le territoire, et puis aussi de mieux connaître les difficultés d'intégration pour être capable de faire des projets spécifiques liés à ça, mais dans les faits maintenant, c'est un petit peu le contraire. C'est-à-dire que souvent, c'est souvent le ministère qui alimente les membres de son comité de partenaires sur les différents plans d'action qui sont mis en place par les gouvernements pour aider les nouveaux arrivants »⁴⁴.

Comme l'explique cette même fonctionnaire, ces réunions ou la participation des conseillers aux tables de concertation permettent au ministère d'être informé des activités ou projets de tous ces partenaires, et donc de soutenir telle ou telle action :

« (...) mais c'est sûr que la majorité des projets qui émergent, ils émergent au niveau local. (...) C'est-à-dire que les conseillers en partenariat qui travaillent ici et qui sont constamment sur des tables de concertation locales, voient venir des projets qui pourraient être intéressants et essaient de voir comment ces projets pourraient être financés lorsqu'il y a besoin de financement. Ça fait que des fois c'est nos conseillers en partenariat qui vont contacter leur vis-à-vis à Emploi Québec, leur vis-à-vis à la Ville en disant écoute il y a quelque chose d'intéressant qui s'en vient. On peut-tu se rencontrer pour faire un partenariat avec ça. Donc c'est surtout au niveau local. »⁴⁵.

Cette marge de manœuvre des agents locaux du ministère est étroitement encadrée par le ministère au niveau central, car le soutien aux actions locales se fait par le biais du programme de financement PARCI qui nécessite un aval *a priori* du sous-ministre adjoint à l'Intégration. Toutefois, les agents locaux du ministère ont acquis,

⁴³ Entretien 32, Fonctionnaire, Direction de la diversité sociale, Ville de Montréal, 26 octobre 2007

⁴⁴ Entretien 44, Fonctionnaire, SIQ, MICC, 12 décembre 2007.

⁴⁵ Entretien 44, Fonctionnaire, SIQ, MICC, 12 décembre 2007.

avec l'expérience, la connaissance précise des capacités de financement et de la façon de faire accepter un projet par le siège central du ministère :

« ... Ce que j'ai comme pouvoir c'est de recommander un projet, mais avec le temps on connaît bien notre marge de manœuvre c'est-à-dire qu'on sait quel type de projet vont être acceptés et quel type ne le seront pas. En autant que ça réponde aux objectifs d'un programme de financement, qui sont bien définis, généralement nos projets vont être acceptés par le central. En fait c'est que les conseillers en partenariats développent des projets avec les partenaires locaux, me proposent un projet, les formulaires sont complétés par l'organisme et tout ça, me font une recommandation sur un projet puis moi j'accepte ou non la recommandation et puis je la transmets au sous-ministre à l'Intégration, et c'est lui qui va recommander ou non à la ministre. Ça doit se rendre jusqu'à la ministre. Tous nos projets se rendent jusqu'à la ministre. Tous nos programmes de financement, c'est pareil pour le PANA, le PARCI... »⁴⁶.

Il arrive que les conseillers en partenariat retravaillent avec un organisme un projet qui ne correspond pas bien aux critères des programmes du ministère afin de pouvoir éventuellement le financer :

« Des fois si on reçoit un projet et qu'on voit que ça ne cadre pas avec les objectifs du programme, le conseiller va retourner avec l'organisme, va essayer de mieux cerner les besoins de l'organisme puis si on voit que ça cadre pas avec nos programmes, souvent ce qu'ils vont faire, c'est qu'ils vont dire écoutez, ça cadre pas avec nos programmes de financement, mais peut-être que vous pourriez demander à l'arrondissement de faire passer votre projet dans l'entente que le ministère a avec la Ville. Quand c'est un bon organisme, un bon projet, on essaie de trouver une façon de faire pour que cet organisme là soit financé. C'est pour ça qu'avant que ça se rende à mon bureau, il y a eu beaucoup, beaucoup de discussions avant. Donc généralement, quand ça arrive à mon bureau, c'est assez bien ficelé »⁴⁷.

L'autre aspect où l'on peut repérer l'autonomie des agents locaux est celui de la création de liens institutionnels, également en fort développement au ministère. Conformément au projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale, la régionalisation des activités du ministère passe par la multiplication de plans régionaux et la signature d'ententes locales⁴⁸. Pour ce qui concerne la Direction régionale du ministère à Montréal, un fonctionnaire est chargé des relations avec les organismes, en majorité institutionnels, à l'échelle du territoire de la Ville de Montréal. Comme nous le verrons au chapitre suivant, des relations soutenues existent entre la Direction régionale et la Direction de la diversité sociale de la Ville. Des relations se sont développées avec

⁴⁶ Entretien 44, Fonctionnaire, SIQ, MICC, 12 décembre 2007.

⁴⁷ Entretien 44, Fonctionnaire, SIQ, MICC, 12 décembre 2007.

⁴⁸ Le développement d'ententes, que ce soient avec des municipalités ou des Conférences régionales des élus est l'un des axes forts de la politique du MICC (Québec 2007b : 48-9). Ceci sera détaillé au cours du chapitre 3 dans le domaine de la gestion de la diversité ethnique.

la Conférence régionale des élus de l'île de Montréal (CRÉDÎM) qui ont abouti à un plan d'action régional et à une entente spécifique⁴⁹. Enfin, une partie de l'application du programme PANA est gérée par la Direction régionale car elle concerne des organismes qui œuvrent à l'échelle de la région de Montréal⁵⁰.

Aujourd'hui, il existe donc une répartition scalaire des fonctions du MICC à Montréal. Le rôle des SIQ couvre l'animation des comités locaux et l'application des programmes normés du ministère (dont les critères sont définis par une Direction centrale) aux échelles géographiques auxquelles ils sont compétents. Le rôle des conseillers locaux a été renforcé dans les dernières années. La marge de manœuvre des agents locaux du ministère de l'Immigration par rapport aux acteurs institutionnels centraux de ce dernier se manifeste donc surtout en termes de choix de soutien à des initiatives ou des organismes locaux et dans la capacité à nouer des liens avec des organismes locaux, institutionnels ou non. Toutefois, les services locaux du ministère (SIQ ou directions régionales) n'ont aucun pouvoir de décision financier pour engager des dépenses du ministère sans contrôle *a priori* du ministre car ils n'ont pas de budget propre, en dehors des programmes formels.

Ainsi, l'État québécois a connu une déconcentration de ses services, et notamment du ministère de l'Immigration. Ceci s'est traduit par une recomposition territoriale, de ses échelles d'organisation et de son fonctionnement (politiques). Au travers de cette réorganisation, les agents locaux ont gagné une marge de manœuvre par rapport à l'État central pour appliquer les politiques du centre, et pour entretenir des liens avec des institutions locales (comme la Ville de Montréal) et des organismes associatifs.

⁴⁹ Ceci sera abordé au chapitre 3.

⁵⁰ Entretien 43, Fonctionnaire, Direction des politiques et programmes d'intégration, de régionalisation et de relations interculturelles, MICC, 10 décembre 2007.

2. LES RÉFORMES DU SECTEUR MUNICIPAL SUR FOND DE FAIBLE MARGE DE MANŒUVRE DES MUNICIPALITÉS

Nous avons vu en introduction que, selon N. Brenner, la mise en place du « *rescaled competition state regime* » et le rééchelonnement de l'État qu'il induit se caractérisent par la mise en place de politiques cherchant à améliorer la compétitivité des grandes régions urbaines. Ceci s'accompagne de réformes de métropolisation et de décentralisation.

Cette section analyse, au travers des critères établis en introduction et tirés des travaux de Bourdon *et al.* (1990 : 30-31), la décentralisation vers les municipalités au Québec. Rappelons que ces critères sont l'accroissement de la marge de manœuvre des municipalités par rapport à l'État au travers de la modification des contrôles étatiques (notamment passage d'un contrôle *a priori* de l'État sur les actes des villes à un contrôle *a posteriori*) et le transfert de compétences de ce dernier vers les municipalités.

Nous montrerons qu'au Québec, les réformes ciblant les villes depuis le début des années 1980 ont peu modifié l'autonomie de la Ville de Montréal par rapport au gouvernement provincial jusqu'aux années 1990. Au cours des années 1990, la nécessité d'accroître la compétitivité internationale de la région de Montréal constitue un déclencheur pour repenser la gouvernance de la région urbaine. Les réformes des fusions municipales de 1999-2002 dessinent un processus de rééchelonnement de l'État qui se traduit par le renforcement de la Ville de Montréal dont le périmètre est élargi et couvre l'île. Montréal acquiert un statut particulier de métropole économique de calibre international et est la cible d'investissements étatiques au travers d'ententes particulières avec le gouvernement. Ces dernières révèlent une décentralisation de type « asymétrique et partenariale » pour reprendre les mots de S. Belley (Belley 2006 : 55). Cette tendance sera partiellement remise en question suite à l'élection du gouvernement libéral en 2003 et la création d'institutions - les Conférences régionales des élus (CRÉ) - destinées à assurer le développement régional.

2.1 Le rééchelonnement de l'État québécois dans un contexte de faible autonomie des municipalités

Les municipalités québécoises s'inscrivent dans le contexte historique canadien, qui a peu favorisé l'émancipation des villes par rapport aux gouvernements provinciaux. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 - base de la Constitution de 1982 - prévoit que les municipalités sont de compétence provinciale, c'est-à-dire qu'elles sont régies par les lois des provinces. Selon P. Villeneuve, le dix-neuvième siècle est une période d'autonomie locale des municipalités canadiennes par rapport aux gouvernements provinciaux (Villeneuve 1992 : 188)⁵¹. Le « régime municipal » (Proulx 2002 : 132) québécois s'est construit au cours du dix-neuvième siècle par une série de lois provinciales⁵². Cette période est marquée par un faible interventionnisme de l'État québécois et par le développement des champs de juridiction des villes (Proulx 2002 : 133). Cette tendance a pris fin au tournant des années 1900, suite à l'intervention de la province : « la rationalisation de la gestion territoriale par la responsabilisation des élus locaux fut constante et continue au cours du vingtième siècle » (Proulx 2002 : 134)⁵³.

Pour des raisons historiques, l'étendue du gouvernement municipal au Canada s'est rétrécie au cours du vingtième siècle :

« The possibility of municipal governments becoming involved in the provision of a wide range of services financed by a variety of sources appears to have been largely undermined by the

⁵¹ Pour C. R. Tindal et S. N. Tindal, les gouvernements locaux ont traditionnellement deux rôles principaux, qui se retrouvent dans le contexte canadien : « 1. *to act as a political mechanism through which a local community can express its collective objective*; 2. *To provide various services and programs to local residents* » (Tindal et Tindal 2000 : 4). Toutefois, comme le note W. Magnusson, cette vision des municipalités comme expression de l'autonomie locale de la communauté est l'exception plutôt que la règle en général, et notamment au Canada (Magnusson 1983 : 4). L'histoire montre en effet que l'aspect de représentation politique de la communauté et de production de services publics a été mis à mal par une deuxième perspective - celle d'« entreprise publique » (« *public corporation* ») - qui a réduit considérablement l'importance des deux premiers rôles notamment en raison de l'impact des classes possédantes dans la construction du régime municipal (Tindal et Tindal 2000 : 7-8).

⁵² Proulx (2002 : 134) mentionne les étapes historiques de cette création : possibilité d'érection des municipalités de comtés et des municipalités locales (ordonnances 1840 et 1847), Acte des municipalités et des chemins du Bas Canada (1855), code municipal (1870), loi particulière visant les villes (1876), loi sur la division territoriale du Québec (1888).

⁵³ Cette tendance a été mise en œuvre au travers d'une série de lois ou d'interventions de la province: réglementation de certaines compétences municipales (comme l'hygiène), Loi des Cités et des villes (1903) et Code Municipal (1916), réglementation du Bien-être social et imposition aux municipalités des obligations de financement par la loi de l'assistance publique (1921), création du département des Affaires Municipales en 1918 (Proulx 2002 : 134).

impact of Depression, World War II, and rapid post-war growth (...) » (Tindal et Tindal 2000 : 11-12).

La mise en place des politiques sociales lors de la période de construction des États-providence provinciaux dans l'après guerre a pour résultat la diminution de l'autonomie des municipalités canadiennes (Villeneuve 1992 : 190; Hamel et Jalbert 1991 : 177; Collin et Léveillé 2003 : 10; Andrew 2003 : 314). Comme l'explique C. Andrew :

« Le déclin des municipalités est lié à la montée des gouvernements provinciaux et à la construction d'États-providence provinciaux caractérisés par une étatisation et une centralisation des responsabilités dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux » (Andrew 2004 : 295)

Au Québec, la centralisation a été particulièrement forte. Lors de la « Révolution tranquille » dans la première partie des années 1960, la construction des services publics en lien avec l'émergence d'une classe moyenne francophone s'est ainsi opérée par la construction et l'extension très forte de l'État provincial (Bernier 2001 : 140-144; Levine 1997 : 82). Ce contexte a donc été favorable à des mesures centralisatrices en matière d'aménagement et d'organisation du territoire (Proulx 2002 : 140; Hamel et Jalbert 1991 : 183-184).

2.1.1 Les réformes des années 1970 : le début du rééchelonnement de l'État au Québec sans décentralisation.

La fin des années 1970 constitue une période marquée par des initiatives en matière de réorganisation du secteur municipal au Québec. Toutefois, ces réformes ne sont pas porteuses de décentralisation vers les municipalités en regard des critères de la décentralisation que nous avons adoptés (autonomie des villes par rapport à l'État et transfert de compétences et de ressources de ce dernier vers les villes).

La création de la Communauté urbaine de Montréal

C'est en 1969, suite à un siècle et demi d'expériences et de stratégies qui ont « ponctué l'histoire 'métropolitaine' de l'agglomération montréalaise » (Collin 1998 : 17), que la Communauté urbaine de Montréal (CUM) a été créée par le gouvernement

provincial. La politique modernisatrice du maire Jean Drapeau, notamment la construction du métro et la tenue de l'exposition universelle de 1967, qui s'inscrivait dans une vision de Montréal comme une métropole à dimension internationale, a eu pour résultats des pressions énormes sur les finances de la Ville dont certains services desservaient l'ensemble des municipalités de l'île. La CUM est ainsi créée sous la pression d'une grève des policiers traduisant la situation intenable de la Ville centre en matière de financement des politiques régionales :

« (...) Montreal could not continue assuming regional public infrastructure costs on its own. The rising costs of mass transit (since the advent of the Métro) and of the police department were especially worrisome. It seemed inevitable that a cost-sharing system would have to be put into place to ensure the fair distribution of the financial burden created by these services among the island's municipalities. In 1969 police strike hastened the matter: that same year, the provincial government created a metropolitan structure for the Montreal area, the Montreal Urban Community (MUC) (...)»(Germain et Rose 2000 : 102).

La CUM reçoit ainsi des compétences en matière de transport, de police ainsi qu'en matière de développement, mais cette dernière compétence ne sera pas exploitée avant 15 ans (Germain et Rose 2000 : 102). Cette politique de « métropolisation » anticipera les réformes des années 1970 qui toucheront les municipalités.

Les années 1970 : des réformes non décentralisatrices

Depuis la fin des années 1970, la thématique de la décentralisation a été à l'ordre du jour des partis politiques au Québec. Comme le note J.-P. Collin, les débats successifs se sont inscrits dans une « vision globale de gestion de services publics » (Collin 2002 : 7). En effet, la crise économique qu'a connue le Québec à partir de la deuxième moitié des années 1970 pousse le gouvernement du Parti québécois (PQ), alors au pouvoir, à prôner plusieurs réformes remettant en question le modèle centralisateur hérité de la révolution tranquille (Hamel et Jalbert 1991 : 184) et un projet de « promotion du pouvoir local » (Hamel et Jalbert 1991 : 185, notre traduction). Le gouvernement formé par le PQ publie ainsi en 1978, non officiellement, un projet de Livre blanc mentionnant que :

« (...) La politique de décentralisation qui se traduira, entre autres, par la création d'organismes horizontaux politiques et administratifs sur un territoire donné, dotés de pouvoirs et de moyens financiers réels, permettra de remettre à ce nouveau palier de décision un bon nombre de responsabilités qui appartiennent actuellement au gouvernement » (cité dans Collin 2002 : 7).

Ce projet était organisé autour de réformes concernant le système d'impôt, la démocratie locale et la décentralisation par des lois regardant l'aménagement du territoire et la réorganisation du système municipal (Hamel et Jalbert 1991 : 185).

Certains auteurs ont analysé ces réformes comme décentralisatrices. Dans un contexte de crise économique et de réduction des dépenses, les gouvernements, et notamment celui du Québec, font le choix d'élargir l'autonomie des instances locales dans une perspective de « stratégie de sortie de crise » (Jalbert 1991). Pourtant, selon nous, l'examen des réformes menées à la fin des années 1970 et au début des années 1980 à partir des critères de décentralisation définis en introduction (le transfert de compétences et de ressources ainsi que l'augmentation de la marge de manœuvre des municipalités) n'amène pas à une telle conclusion.

Selon J.-P. Collin, le projet de Livre blanc, qui amorça la réflexion en amont de la réforme de 1979-1980, n'abordait pas la question des municipalités locales, ce qui explique que la réforme ne concerna que le niveau supra-local avec la création des Municipalités régionales de comtés (MRC) (Collin 2002 : 7). En ce qui concerne le transfert de compétences, cette réforme a eu peu d'impact. Selon J.P. Collin, les recommandations du Livre blanc en matière de décentralisation sont restées lettre morte : alors que ce dernier proposait la décentralisation de plusieurs compétences (l'éducation, la culture, le développement social, l'aménagement du territoire et le développement économique), les MRC ne se verront confier que des compétences en matière d'aménagement du territoire (Collin 2002 : 7). En 1979, est ainsi adoptée la loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme instaurant les MRC et confiant à ces dernières l'obligation d'adopter des schémas d'aménagement du territoire. En regard du critère de l'accroissement de l'autonomie, il existe, selon P. Hamel et L. Jalbert, un débat quant aux conséquences de cette loi en termes de décentralisation : pour certains auteurs, l'implantation des MRC et la décentralisation de la compétence en matière d'aménagement du territoire traduit un mouvement de décentralisation qui encourage l'initiative locale ; pour d'autres, cette loi révèle plutôt le caractère centralisateur de l'État québécois (Hamel et Jalbert 1991 : 189). P. Hamel et L. Jalbert concluent au final que la loi a pour conséquence l'accroissement de la volonté des élus municipaux d'intervenir en matière économique (Hamel et Jalbert 1991 : 189). Pour autant, si l'on

s'en tient à une définition plus stricte en termes d'augmentation de la marge de manœuvre des municipalités par rapport à la province, cette loi a bien une portée limitée en matière de décentralisation :

« (...) elle [la loi 125] ne met pas en place une structure décentralisée dérivée d'une volonté politique de redéfinition des rapports de pouvoirs et confiant aux instances décentralisées des responsabilités et des pouvoirs réels » (Germain et Hamel 1985 : 41).

Ainsi, si le retrait de l'État providence peut amener les élus locaux à intervenir, notamment en matière de développement économique, leur marge de manœuvre par rapport à la province n'augmente pas : les compétences transférées sont peu nombreuses et il n'existe pas de modifications des rapports de pouvoir entre l'État et les municipalités. Il ne s'agit donc pas de décentralisation. L'incitation par l'État provincial des milieux locaux à prendre des initiatives ne s'est pas traduite par une marge de manœuvre accrue des municipalités.

Les réformes fiscales mises en œuvre à la même époque n'ont pas non plus eu pour conséquence une augmentation de la marge de manœuvre des municipalités par rapport à la province, pas plus qu'un accroissement de leurs compétences ni de leurs ressources. Au Québec, en 1979, comme l'explique P. J. Hamel, le gouvernement décide une réforme de la fiscalité locale en octroyant une source de financement autonome aux municipalités sous la forme d'une « occupation quasi exclusive du champ foncier » et d'une plus grande autonomie dans la fixation du taux de cet impôt (Hamel 2002 : 34)⁵⁴. En échange, Québec diminua ses transferts gouvernementaux et récupéra une partie de la taxe de vente (Hamel 2002 : 34). Selon cet auteur, entre 1979 et 1981, « la proportion de revenus de sources locales dans les revenus municipaux passa subitement de 76,3 à 94,9 %, alors qu'inversement celle des transferts chuta de 23,7 à 5,1 % » (Hamel 2002 :

⁵⁴ Le principe général régissant le fonctionnement de la fiscalité locale au Canada est celui du « fédéralisme fiscal » selon lequel :

« le palier local [n'est] pas l'instance gouvernementale appropriée pour effectuer une redistribution des revenus (...) Sans portée redistributive, la fiscalité municipale, affirme-t-on, doit n'être utilisée que pour le financement des biens publics locaux consommés par les résidents de la municipalité » (Collin et Léveillé 2003 : 15).

L'une des caractéristiques des finances locales au Canada est ainsi l'importance des revenus autonomes des municipalités par rapport aux transferts gouvernementaux : les revenus autonomes des municipalités représentent 85 % de leur recettes totales (Collin et Léveillé 2003 : 20). En comparaison, selon une étude de l'OCDE citée par S. Belley, « l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises est la plus importante source de revenus des gouvernements locaux dans 14 pays » (Belley 2006 : 51). Selon cet auteur, le Canada fait partie des dix pays dans lesquels les gouvernements locaux n'y ont pas accès.

34). La proportion de revenus autonomes s'élève ainsi à 97 % en 1996 (Prémont 2005 : 52).

La question est de savoir si le principe de l'autonomie des revenus des municipalités implique l'augmentation de la marge de manœuvre de ces dernières par rapport à la province ainsi que leurs ressources. Selon P. Hamel, cette mesure a été favorable à une réduction de la dépendance financière des municipalités envers la province (Hamel 2005 : 160). Au départ favorable aux municipalités du point de vue financier (Hamel 2002 : 34), cet arrangement fiscal n'a pourtant pas augmenté les pouvoirs de ces dernières par rapport au gouvernement provincial. P. Hamel note en effet que : « (...) *the central objective was to strengthen 'local autonomy'. However this did not mean a reduction in provincial power and an increase in municipal power* » (Hamel 2005 : 164). Selon S. Belley :

« Bien que défendables, ces principes nous portent aujourd'hui à conclure, notamment à la lumière des tendances observables ailleurs dans le monde, qu'ils ont (...) contribué à confiner les municipalités québécoises dans leur champs traditionnels de responsabilités (...) » (Belley 2006 : 53).

Ainsi, les réformes du tournant des années 1980, si elles avaient pour but d'augmenter l'autonomie locale des municipalités, ne représentent pas des mesures de décentralisation en regard des critères que nous avons adoptés : elles n'ont pas augmenté la marge de manœuvre des villes par rapport à l'État provincial pas plus qu'elle n'ont accru leurs ressources et ont plutôt empêché ces dernières d'exercer de nouvelles compétences.

2.1.2 Les années 1990 : un contexte de pression financière sur le secteur municipal

Selon J.-P. Collin, « la décennie 1980 n'est pas porteuse de projets visant à structurer l'ensemble du système urbain québécois et le débat sur la décentralisation est mis en veilleuse (...) » (Collin 2002 : 7). Seule une « régionalisation administrative des interventions gouvernementales, sur la base du redécoupage en seize régions de concertation et de développement (...) » (Collin 2002 : 7) a lieu en 1987. Il faudra attendre le début des années 1990 pour que le débat sur la décentralisation resurgisse,

fortement teinté par la « volonté de recomposition et de réorganisation des pratiques relatives à la fourniture de services publics » (Collin 2002 : 8).

Toutefois, ce débat ne donna lieu qu'à des réformes liées à la fiscalité locale qui auront pour conséquence d'alourdir davantage la pression financière sur les municipalités sans accroître leur marge de manœuvre par rapport à la province. À la lumière des critères retenus pour définir la décentralisation (transfert de compétences et de ressources et augmentation de la marge de manœuvre des municipalités), nous montrerons que les années 1990 n'ont pas vu la mise en place de réformes décentralisatrices.

Les années 1990 sont marquées, dans les provinces canadiennes, par un climat de néolibéralisme (Andrew 2003 : 322) qui a eu pour effet de provoquer un « délestage » (« *downloading* ») des responsabilités du gouvernement fédéral vers les provinces, et de ces dernières vers les municipalités (Andrew *et al.* 2002 : 10). Si ce processus a pu être interprété comme une « tendance vers la décentralisation »⁵⁵ (Andrew 2003 : 323), la marge de manœuvre des municipalités par rapport aux gouvernements provinciaux n'a pas augmenté. Comme le notent C. Andrew, K. A. Graham et S. D. Phillips, on assiste surtout depuis 1985 à un processus de « désencastrement » (« *disentanglement* ») des responsabilités entre les provinces et les municipalités dans un contexte de redéfinition des rapports fiscaux entre ces acteurs qui s'accompagne d'une centralisation des politiques au profit des États provinciaux :

« The reality has been significant downloading of responsibilities to municipalities without financial compensation and a sharp reduction in provincial-municipal transfers. Disentanglement has also been accompanied by a change in provincial-municipal relations on the substance of policy. (...) Provincial governments have asserted centralized control over policy and, in many cases, mandated the level and specifics of how services are to be delivered, while requiring municipal governments to assume full responsibilities for financing and service delivery » (Andrew *et al.* 2002 : 10-11).

Au Québec, les municipalités ont connu une augmentation de la pression fiscale sur leur budget, imposée par le gouvernement de la province, sans que ceci ne s'accompagne d'un accroissement de leur marge de manœuvre par rapport à cette

⁵⁵ L'utilisation de ce terme prête à interprétations. Si pour certains auteurs, il est synonyme de « délestage » (« *downloading* »), il doit plutôt revêtir, selon nous, une dimension d'augmentation de la marge de manœuvre des municipalités.

dernière. Les années 1990 ont été marquées, au Québec, par un contexte de pression sur les finances publiques dû à une récession économique (Hamel 2002 : 34). En 1990, le ministre des Affaires municipales, Y. Picotte, tente de mettre en place une renégociation du partage des compétences entre les municipalités et le gouvernement provincial pour aboutir éventuellement à une nouvelle entente fiscale, mais l'initiative avorte (Collin, 2002 : 8). La même année, C. Ryan, le nouveau ministre, instaure une réforme qui impose un réaménagement de la fiscalité locale induisant en réalité des coûts supplémentaires pour les municipalités (Hamel 2002 : 35). Selon l'expression de J.-P. Collin, cette réforme a pour conséquence de « refiler certaines factures nouvelles aux municipalités » (Collin 2002 : 8). En 1995, le gouvernement du PQ publie un Livre vert sur la décentralisation dans la perspective d'un référendum sur la souveraineté (Québec 1995) qui n'aura pas de suite en raison du rejet du projet souverainiste lors du référendum (Tomàs 2007 : 170).

En juin 1997, le gouvernement cherche à revoir la fiscalité municipale et le partage des responsabilités, afin de faire participer les villes à l'atteinte du déficit budgétaire zéro (Collin 2002 : 6). Face aux résistances de ces dernières, le gouvernement impose une participation des municipalités à un Fonds spécial de financement des activités locales (Hamel 2002 : 36) à hauteur de 375 000 000 \$ par année pour 1997-1998-1999 (Collin 2002 : 6). En contrepartie, le gouvernement instaure la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale, dite « Commission Bédard », dont le mandat consiste en l'analyse de « la problématique financière du secteur local mais également la question de ses responsabilités, de son organisation et de ses structures » (cité dans Collin 2002 : 6). Le rapport de la Commission formule un certain nombre de mesures :

« La Commission Bédard (...) formule d'abord un ensemble de changements à faire (...) aux chapitres du financement et de la fiscalité du secteur local en général et du secteur municipal en particulier, changements qui constituent à ses yeux un rééquilibrage du secteur local pouvant être réalisé relativement court terme. Ce rééquilibrage de la fiscalité municipale, tout en consolidant les acquis de la réforme de 1980 doit y apporter aussi certains correctifs majeurs notamment au chapitre des effets de disparités et des effets d'agglomération au sens large » (Collin 2002 : 6)

Le rapport de cette Commission (1999) proposa plusieurs recommandations en matière de fiscalité locale advenant un remaniement du partage de compétences entre l'État québécois et les municipalités, mais celles concernant la fiscalité et la

décentralisation ne furent pas reprises (Belley 2006 : 53). Selon J.-P. Collin, ceci s'explique par le fait qu'un « comité technique réunissant le ministère des Affaires municipales et l'UMQ avait poursuivi ses travaux parallèlement à ceux de la commission Bédard » (Collin 2002 : 6). Ces travaux serviront de base au « Pacte fiscal » de 2000 (Collin 2002 : 6). Selon P. J. Hamel, ce pacte fiscal reflète le contrôle de l'État central sur les municipalités. Il ne leur accorde pas de marge de manœuvre supplémentaire, voire la réduit (Hamel 2002).

En conclusion, si l'on considère les réformes menées par le gouvernement provincial dans les années 1990, « le Québec est loin de s'engager vers une réelle décentralisation, à tout le moins si on s'en tient à observer ce qui se passe en matière de fiscalité » (Hamel 2002 : 37)⁵⁶. Toutefois, ces réformes ont pour conséquence de préparer un contexte favorable aux réformes des années 2000, qui seront, elles, marquées par la reconnaissance, par le gouvernement, de la marge de manœuvre de la Ville de Montréal par rapport à la province.

2.1.3 Les réformes des fusions municipales du tournant des années 2000 : le rééchelonnement de l'État, toile de fond de la décentralisation vers Montréal.

Les auteurs qui se sont penchés sur l'épisode des fusions municipales ont noté le faible caractère décentralisateur de ces réformes. Pour J.-P. Collin (2002), la réforme des fusions représente plus la fin d'un cycle de réduction de la fragmentation municipale amorcé au début des années 1960 qu'un accroissement réel de la décentralisation. P. Hamel note que : « *The municipal reforms of the most recent era have entailed only minor rather than major adjustments of jurisdictional authority between and among various orders of government (...)* » (Hamel 2005 : 163). M. Tomàs (2007 : 166) estime également que ces réformes n'ont pas profondément modifié les rapports entre le gouvernement et les municipalités. A. Mévellec note que « la fiscalité locale, le statut de

⁵⁶ De plus P. J. Hamel notait en 2002 que le Québec reste beaucoup plus centralisé que les autres pays : les municipalités québécoises ne pèsent en effet que 10 % des recettes et des dépenses publiques (Hamel 2002 : 32).

l'élu local ou encore la décentralisation de nouvelles compétences restent ignorés » (Mévellec 2005 : 67) de cette réforme avant tout structurelle.

Comme l'a relevé M. Tomas, les causes de la réforme sont multiples et font appel à différents facteurs (Tomàs 2007 : 140-146). Pour sa part, l'auteure privilégie une approche néo-institutionnelle où l'organisation de l'État et la culture politique expliquent les stratégies des acteurs dans la mise en place des réformes municipales (Tomàs 2007 : 151-184). Nous aborderons ces réformes en montrant qu'elles traduisent un processus de rééchelonnement de l'État au Québec⁵⁷ à l'aube du vingt-et-unième siècle. Comme le note A. Faure, les réformes du tournant des années 2000 ont pour but de consolider la place et la compétitivité de la région urbaine de Montréal dans la concurrence internationale. Ceci ne se traduira pas par la création d'une métropole avec de grands pouvoirs, à l'instar de Toronto, mais plutôt par des fusions municipales qui renforceront le rôle de la Ville de Montréal dans l'architecture institutionnelle gouvernant la région urbaine (Faure 2003). En suivant cet auteur, nous montrerons que la réforme des fusions municipales constitue une toile de fond pour la reconnaissance, par le gouvernement, du rôle particulier de la Ville de Montréal en matière de développement économique. Cette reconnaissance va préparer le terrain pour la signature d'ententes ultérieures qui marqueront une forme particulière de décentralisation. Pour ce faire, nous évoquerons « la nature des tractations souterraines puis des compromis institutionnels qui ont mobilisé les élites provinciales et montréalaises sur ce chantier » (Faure 2003 : 372).

Genèse de la réforme

La réforme des fusions prend source dans les débats fiscaux des années 1990 qui, comme nous l'avons vu, n'ont pas augmenté la marge de manœuvre des municipalités par rapport à la province tout en accroissant la pression sur leurs finances publiques. Suite aux réformes fiscales du début des années 1990, selon J. P. Collin, les six villes centre des régions métropolitaines avaient formé, dès 1992, un lobby poursuivant « une campagne agressive en faveur de réformes structurelles et, tout particulièrement de la

⁵⁷ Nous suivons en cela l'interprétation de Boudreau *et al.* (2007), mais nous nous en distinguons dans la mesure où ces auteurs traitent de ces réformes dans une perspective pan-canadienne. Nous nous limitons ici à montrer que ces dernières révèlent le rééchelonnement de l'État québécois.

fusion des municipalités » (Collin 2002 : 10). L'ancien maire de la Ville de Montréal, Pierre Bourque, déposa ainsi un mémoire en ce sens au gouvernement dès 1997 (Gravel 2004 : 335). Comme l'expliquent certains auteurs, il existe depuis longtemps un conflit de pouvoir opposant la Ville centre de Montréal aux autres municipalités de la région urbaine (Boudreau *et al.* 2007 : 41). En préparation des négociations autour du Pacte fiscal de 2000, les maires des grandes villes « ont commencé à investir les lieux d'expertise débattant du déplacement des responsabilités locales vers les niveaux métropolitain et régional » (Faure 2003 : 374), et notamment les divers groupes de travail avec le ministère des Affaires municipales. À partir de 1992, la problématique des « agglomérations urbaines était devenue un incontournable dans les études menées par divers groupes de travail » (Soucy 2002 : 17). Ces lieux de négociation ont permis « au ministère des affaires [sic] municipales (doublé un temps d'un ministère de la Métropole) d'arrimer son expertise au réseau des villes-centre du Québec » (Faure 2003 : 374). Ces groupes préconisaient ainsi :

« (...) l'amélioration de la concertation inter-municipale (création de structures métropolitaines, ...), l'instauration de mesures pour établir l'équité fiscale entre les municipalités (...), l'adoption de mesures pour mieux gérer l'urbanisation (...) » (Soucy 2002 : 17).

Les villes centre étaient donc devenues « une préoccupation soutenue du ministère des Affaires municipales » (Collin 2002 : 10).

Cette préoccupation s'est inscrite dans la perspective de développer économiquement la région de Montréal. Selon M.-F. Le Blanc, le rapport d'un groupe de travail formé en 1993 afin d'examiner le développement économique et les institutions politiques de la région préconisait la création d'une instance de planification régionale (Le Blanc 2006 : 581). Cette période a permis de dégager un consensus, parmi les experts, centré autour de l'idée de :

« (...) repenser le devenir de la ville à une échelle territoriale très large et autour d'objectifs d'aménagement et de développement faisant la part belle aux grands réseaux techniques, aux outils de planification stratégique et aux exigences de la concurrence internationale » (Faure 2003 : 370).

Pour autant, alors que le consensus dégagé dans ces années s'articulait autour de la centralité de l'échelle métropolitaine, le processus de négociation qui mena à l'adoption de la réforme a fait émerger « un gouvernement urbain qui rejette en même temps le statu quo municipal et la planification métropolitaine » (Faure 2003 : 371) et

qui « (...) a débouché sur la désignation du périmètre d'agglomération urbaine comme nouveau territoire politique légitime » (Faure 2005 : 19). Comme le note M. Tomàs, le modèle de gouvernement métropolitain qui émerge à la suite des réformes de 1999-2001 est donc « hybride » (Tomàs 2007 : 185).

Suite aux recommandations de la Commission Bédard, en avril 2000, Louise Harel, ministre des Affaires municipales et de la Métropole du Québec dépose à l'Assemblée nationale un Livre blanc, *La réorganisation municipale : Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, dont les grandes orientations sont la réorganisation des municipalités, notamment sur l'île de Montréal, et le renforcement des agglomérations urbaines et des MRC (Gravel 2004 : 328). Les raisons invoquées sont la « déficience dans la coordination des décisions, [qui] suscite une concurrence locale qui n'a pas sa raison d'être ainsi qu'une iniquité fiscale entre les citoyens » (Gravel 2004 : 334). Selon M.-F. Le Blanc, le Livre blanc fait ainsi explicitement référence aux problèmes rencontrés par les villes centre :

« (...) the white paper that launched the reform mentioned problems related to political fragmentation, urban sprawl and the fiscal imbalance that specifically affected central cities, often bearing sole responsibility for important agglomeration expenditures » (Le Blanc 2006 : 578).

Selon A. Faure, au-delà de ces considérations techniques, la place particulière acquise par les élites montréalaises dans le processus de réforme se traduit dans « l'organigramme du pouvoir local » (Faure 2003 : 373) qui émerge à la suite de cette dernière.

Une réforme qui renforce la Ville de Montréal

Cette pression des élites politiques et économiques de l'île eu pour résultat de convaincre le premier ministre du Québec ainsi que la ministre des Affaires municipales :

« (...) d'imposer in fine une solution qui reconnaissait la place particulière occupée par Montréal dans les systèmes québécois et canadien. Le premier ministre semble ainsi avoir acquis la conviction que les élites montréalaises devaient être les seules à garder la maîtrise des grandes orientations de la métropole » (Faure 2003 : 373).

L'architecture institutionnelle qui organise le pilotage politique de l'île et de la région urbaine de Montréal le traduit bien. La réforme des fusions prend la forme d'une série de lois visant séparément les villes de plus de 100 000 habitants, celles de plus de

25 000 et le monde rural, même si l'essentiel de la réforme cible le monde urbain (Mévellec 2005 : 68). Nous en examinons ici les conséquences pour Montréal. En décembre 2000, la loi 170 sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, Québec, Longueuil, Lévis et Gatineau, découpe le territoire des nouvelles villes. En outre, la loi 170 instaure une nouvelle subdivision territoriale (l'arrondissement doté d'un conseil d'élus), organise leur gouvernance (le nombre de conseillers municipaux et de conseillers d'arrondissement ainsi que le partage de compétences entre le conseil municipal et les conseils d'arrondissement) et instaure un comité de transition afin de constituer les nouvelles structures municipales (Gravel 2004 : 329). La nouvelle Ville de Montréal voit ainsi le jour en janvier 2002 par le regroupement de 28 municipalités. Selon A. Mévellec, bien que les modalités de mise en place de cette réforme soient relativement souples en privilégiant la prise en compte des contextes locaux par la nomination de mandataires gouvernementaux et de comités de transition, ces dernières restent néanmoins centralisatrices - dans le sens de soumises aux règles du centre - (Mévellec 2005 : 73). Pourtant, en ce qui concerne Montréal, A. Faure note que ce comité de transition a constitué un lieu d'accord entre les différentes élites politiques et économiques de l'île afin de doter Montréal d'outils favorables à son « émancipation » :

« Concernant Montréal (...) ce comité de transition a privilégié une méthode volontariste essentiellement axée sur l'idée qu'il fallait émanciper la nouvelle ville, c'est-à-dire la doter d'outils d'arbitrage, de pilotage et de gestion comparables à ceux des métropoles canadiennes et étasuniennes » (Faure 2003 : 375)

La réforme des fusions municipales va avoir pour principale conséquence de renforcer la nouvelle Ville. Par l'annexion des municipalités « riches » de l'île, la capacité financière de cette dernière va fortement s'accroître (Prémont 2005 : 49). Cette volonté d'émancipation se traduira également par la position prééminente de la nouvelle Ville de Montréal dans le pilotage de la structure de coordination de la région urbaine. En effet, la seconde dimension de la réforme des fusions, qui concerne les instances supralocales - MRC et Communautés métropolitaines -, renforce la place de la nouvelle Ville fusionnée dans le pilotage politique des orientations stratégiques, notamment en termes de développement économique international.

La réforme des fusions municipales s'accompagne de l'instauration d'une Communauté métropolitaine qui renforce le rôle de la nouvelle Ville dans le pilotage de la gouvernance locale. La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) est créée le 1^{er} janvier 2001 et couvre le territoire de la région urbaine de Montréal (Rivard *et al.* 2004 : 10), soit à peu près la région métropolitaine de recensement (Belley 2002 : 52). La stratégie de développement de l'économie de la région urbaine de Montréal à l'international est au cœur du mandat de la CMM. La création de cette dernière a ainsi pour objectif de « (...) pallier l'absence d'adéquation entre le territoire institutionnel des communautés urbaines et l'espace économique régional (...) » (Belley 2002 : 52). Le développement économique à caractère international fait ainsi partie, comme le note S. Belley des « deux seules compétences exclusives » reçues par la CMM (Belley 2002 : 54). Au sein de la CMM, la Ville de Montréal acquiert un pouvoir décisionnaire majeur. Le maire de Montréal en est le président d'office et son vote est prépondérant (Rivard *et al.* 2004 : 10). De plus, il est le président *de facto* du conseil exécutif (Rivard *et al.* 2004 : 10-11).

Au final, l'édifice institutionnel bâti par la réforme s'échafaude sur trois paliers :

- « - Un lieu de coordination au niveau régional avec la Communauté métropolitaine de Montréal (...);
- Un lieu de gouvernement au niveau de l'île principale (...);
- Et enfin des antennes décentralisées de gestion avec la création de 27 arrondissements (...). » (Faure 2003 : 373).

L'élection du gouvernement libéral en 2003 a été marquée par la promesse du nouveau premier ministre de procéder à une consultation sur les fusions. Ce processus s'est soldé par le vote de la loi 9 organisant des référendums dans les villes fusionnées. La défusion de certaines municipalités, selon M.-F. Le Blanc, pourrait représenter un affaiblissement de la nouvelle Ville en raison de l'importance des revenus des municipalités défusionnées (Le Blanc 2006 : 583). Pour autant, comme le note B. Jouve, cette défusion n'a pas eu pour résultat de revenir au *statu quo ante* dans la mesure où ces dernières n'ont obtenu ni les ressources financières ni les compétences dont elles disposaient avant les fusions (Jouve 2006 : 77). Ainsi, même en admettant que la

capacité financière de Montréal est diminuée, son importance institutionnelle dans le jeu local, est, à l'issue des défusions, peu remise en question⁵⁸.

En conclusion, cette étude des réformes municipales depuis les années 1970 a permis de préciser les modalités du rééchelonnement de l'État au Québec. Les rapports entre les acteurs institutionnels municipaux et le gouvernement du Québec dans un contexte de crise des finances publiques des années 1980 et 1990 ont jeté les bases du rééchelonnement de l'État au Québec au tournant des années 2000. Au cours de ces années, des pressions politiques sont menées par les maires des grandes villes du Québec, et notamment Montréal, afin de faire reconnaître les problématiques particulières de ces dernières par le gouvernement provincial. Ce processus s'est traduit par la création d'une nouvelle Ville à l'échelle de l'île. Ces réformes vont avoir pour conséquence de renforcer la position institutionnelle de la Ville de Montréal. Sans s'accompagner de mesures significatives de décentralisation, les réformes vont préparer le terrain à de nouvelles politiques de développement à l'échelle urbaine qui seront marquées par des négociations au cours desquelles la nouvelle Ville de Montréal va accroître sa marge de manœuvre par rapport à la province.

2.2 Une décentralisation « asymétrique et partenariale » vers la nouvelle Ville de Montréal

Cette section a pour but d'évaluer l'impact du rééchelonnement de l'État en termes d'accroissement de la marge d'autonomie de la Ville de Montréal par rapport à la province. Pour ce faire, nous étudierons les politiques à l'échelle de la Ville de Montréal mises en place par le gouvernement du Québec. Nous cherchons à lire ces politiques sous l'angle des critères de définition de la décentralisation : transfert de compétences et de ressources et accroissement de la marge de manœuvre de la Ville par rapport à l'État notamment en regard de l'assouplissement des contrôles étatiques.

⁵⁸ Suite aux défusions municipales, est instaurée l'agglomération de Montréal, dirigée par un conseil d'agglomération liant les anciennes villes fusionnées et la nouvelle Ville de Montréal.

Sont examinées ici les ententes successives intervenues entre la Ville de Montréal et le gouvernement provincial du point de vue des relations entre ces deux partenaires. Contrairement aux arguments soutenus par plusieurs auteurs (Collin 2002 : 11-12; Tomàs 2007 : 166-7; Rivard *et al.* 2004 : 33), ces ententes traduisent, selon nous, des changements notables et durables dans les relations entre Montréal et la province. En effet, comme le note G. Divay (Divay 2008 : 281), dans les vingt dernières années, les politiques publiques au Québec ont vu la multiplication des dispositifs partenariaux, notamment dans le domaine des relations municipales-provinciales. Cette multiplication peut traduire - ou non, et c'est toute la nature et l'ampleur du partenariat qui sont en question - une recomposition du « paradigme » (Divay 2008 : 291-296) de l'action publique. Nous montrerons que ces ententes dénotent un changement de l'action publique dans le domaine municipal, non pas parce que l'État provincial perd la maîtrise du jeu institutionnel, mais parce qu'un certain type de décentralisation se met progressivement en place. En raison des processus de rééchelonnement de l'État, les politiques publiques concernant la Ville de Montréal se transforment et reflètent ce que S. Belley nomme une « décentralisation asymétrique et partenariale » (Belley 2006 : 55-7). S. Belley définit la décentralisation asymétrique et partenariale comme une décentralisation basée sur « des modèles locaux adaptés ('sur mesure') » (Belley 2006 : 55).

2.2.1 De la compétitivité internationale aux ententes stratégiques

Comme nous l'avons évoqué dans la section précédente, le développement économique de la région urbaine de Montréal est au cœur des préoccupations des experts – politiques et économiques – dans les années 1990. Ces préoccupations vont mener aux réformes des fusions organisant le rééchelonnement de l'État vers la région urbaine de Montréal. Ce rééchelonnement a renforcé la position institutionnelle de la Ville de Montréal. Cette section analyse comment la préoccupation du développement économique de cette dernière conduit à la signature d'ententes entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec qui vont avoir pour effet de modifier les relations entre ces deux acteurs. La question de la compétitivité économique internationale de la

métropole ainsi que l'ambition et les pressions des acteurs municipaux de la Ville de Montréal sur le gouvernement provincial en matière de stratégie de développement économique dans un contexte de réformes institutionnelles vont constituer le contexte favorable à la signature d'ententes particulières entre la Ville et le gouvernement provincial au tournant des années 2000.

La question de la compétitivité économique internationale de la Ville de Montréal

Selon A. Germain et D. Rose, les industries basées sur l'économie du savoir se sont développées rapidement à Montréal depuis la fin des années 1980 (Germain et Rose 2000 : 4). Comme l'a noté A. Faure, dans les années 1990, les élites économiques et politiques sont préoccupées par la question de la compétitivité internationale de Montréal afin de positionner avantageusement cette dernière dans la concurrence que se livrent les villes nord-américaines. Cette préoccupation va, par exemple, mener, en 1996, à la naissance de Montréal International. Fruit d'un partenariat entre le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec, la Ville de Montréal - et plus tard la CMM - et plusieurs membres du secteur privé (Montréal International 2006 : 1), Montréal International a pour mission de promouvoir les atouts du « Grand Montréal ». Cet organisme a pour mandat de favoriser l'attraction de capitaux étrangers, d'organisations internationales, de travailleurs « stratégiques » étrangers ainsi que le développement de « grappes industrielles stratégiques »⁵⁹, notamment dans les domaines

⁵⁹ La notion de « grappe industrielle » ou de « *cluster* » en anglais correspond à un regroupement localisé d'acteurs économiques dont la proximité est censée produire de forts rendements en raison des externalités - effets de la production d'un tiers sur la production d'un agent économique - qu'elle génère. Elle est issue des travaux d'un économiste américain, M. E. Porter, qui la définit ainsi :

« We define a cluster as a geographical proximate group of interconnected companies, suppliers, services providers and associated institutions in a particular field, linked by externalities of various types. (...) Clusters are important because of the externalities that connect the constituent industries, such as common technologies, skills, knowledge and purchased input » (Porter 2003 : 562).

Comme l'explique P.-P. Proulx :

« La proximité géographique entre les entreprises, leurs fournisseurs, dont ceux des services aux entreprises, et les autres acteurs de la grappe, permet des flux d'information et de connaissance accrus, l'établissement de normes partagées, et l'établissement d'une confiance mutuelle plus élevée entre les acteurs, d'où un processus d'apprentissage collectif et davantage de concurrence et de collaboration entre les grappes industrielles des régions » : (Proulx 2006 : 23-24).

Pour une analyse de la compétitivité des villes canadiennes dans l'économie nord-américaine au travers des concepts de grappes industrielles et de systèmes productifs régionaux, voir Proulx (2006).

des sciences de la vie et des technologies de l'information (Montréal International 2006 : 8). Historiquement, la Ville centre de Montréal est liée aux élites économiques de l'île (Boudreau *et al.* 2007 : 41). Ceci explique que cette dernière entreprend des démarches vis-à-vis du gouvernement provincial en vue de conclure une entente stratégique pour financer des infrastructures et des projets pour le développement de Montréal.

Les prémisses d'une entente générale amenant de nouveaux principes

La fin des années 1990 est marquée par des revendications particulières de la part de la Ville de Montréal qui se traduiront par la négociation de deux ententes à portée générale introduisant des modifications substantielles et continues dans les rapports entre cette dernière et le gouvernement du Québec. *A minima*, le développement de dispositifs partenariaux amorce au moins des changements « de ton » (Divay 2008 : 281), mais, selon cet auteur, il peut également avoir pour effet de recomposer en profondeur le paradigme des politiques publiques. Seule une étude monographique de ces partenariats permet de déterminer l'ampleur et la portée de ces derniers (Divay 2008 : 290). Nous allons donc examiner les ententes stratégiques successives conclues entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal afin de déterminer si un tel changement a eu lieu. Notamment, nous nous attacherons à analyser cette entente du point de vue des critères de décentralisation exposés en introduction (transfert de compétences et de ressources et augmentation de la marge de manœuvre de la Ville par rapport à l'État au travers d'un assouplissement des contrôles de ce dernier).

Il existait déjà de nombreuses collaborations formelles entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec. Ces collaborations ciblaient des projets particuliers et n'étaient pas intégrées au sein d'un cadre général, stratégique, de partenariat. Dès l'automne 1989, par exemple, la Ville et le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration entamaient des négociations pour proposer des collaborations en matière d'accueil des populations issues de l'immigration. Une entente, signée en 1991, d'une durée de trois ans et reconductible, mettait en place de projets variés et ciblés impliquant une collaboration entre ces deux institutions (Montréal 1991)⁶⁰.

⁶⁰ Cette entente sera détaillée au cours du chapitre 3.

Le 1^{er} février 1999, l'ancien maire de Montréal, Pierre Bourque, rencontre le premier ministre du Québec, Lucien Bouchard, afin de lui exposer « le portrait général des principaux besoins de Montréal » (Montréal 1999 : non paginé). Suite à cette entrevue, le premier ministre confie à la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole la tâche de « coordonner un effort sans précédent des ministères afin de mettre en place des mesures répondant aux demandes de la Ville » (Montréal 1999 : non paginé). De ces négociations entre la Ville de Montréal et le ministère des Affaires municipales, est née, en 1999, *l'Entente-cadre entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal concernant l'établissement d'un partenariat pour la mise en œuvre d'initiatives stratégiques à l'occasion d'un plan d'action conjoint*. Cette entente-cadre est organisée autour de trois principes centraux :

- des partenariats financiers concernant des infrastructures en vue d'améliorer la compétitivité internationale de Montréal ;
- des programmes de financement conjoints ;
- l'instauration de modalités institutionnelles organisant les rapports entre la Ville de Montréal et la province.

En premier lieu, cette entente s'inscrit dans la perspective d'améliorer la compétitivité internationale de Montréal. Elle a pour objectif de « positionner avantageusement la Ville de Montréal par rapport aux grandes villes nord-américaines afin que l'ensemble du Québec puisse pleinement profiter des retombées de la mondialisation de l'économie » (Québec et Montréal 1999a : 2). Trois grands projets sont ainsi ciblés par le gouvernement et la Ville. Le premier est un projet de Quartier international (soutenu financièrement par le gouvernement à hauteur de 24 000 000 \$), le second un projet de Cité du multimédia (4 000 000 \$) et, enfin, un soutien au développement culturel de la Ville est négocié, d'un montant de 40 000 000 \$ (Québec et Montréal 1999a : 5-7).

En second lieu, l'entente chapeaute un ensemble de mesures couvrant trois domaines spécifiques au sein desquels la Ville a négocié des transferts financiers de la part du gouvernement ou de nouvelles modalités d'application de programmes. Ces trois domaines feront l'objet d'ententes séparées entre les services de la Ville concernés et leurs équivalents ministériels. Il s'agit d'initiatives de développement

social (4 000 000 \$ sur quatre ans pour le programme des « quartiers sensibles », 500 000 \$ pour des activités d'intégration en français des nouveaux arrivants, un examen des besoins de l'Office municipal d'habitation de Montréal en matière de modernisation d'immeubles et une révision à la hausse des paramètres du Programme de revitalisation des vieux quartiers pour les immeubles abandonnés ou barricadés) (Québec et Montréal 1999a : 4-5).

Enfin, l'entente prévoit la mise en place d'un comité conjoint de gestion coprésidé par le sous-ministre des Affaires municipales et de la Métropole et par le Directeur général de la Ville. Pour la Ville, la mise en place de ce comité apparaît comme un « gain relativement aux leviers dont nous disposons dans nos rapports avec Québec » (Montréal 1999 : non paginé). Ce comité devait assurer le pilotage transversal de l'entente.

L'entente-cadre de 1999, négociée entre le ministère des Affaires municipales et la Ville de Montréal, a donc pour but de mettre en place des projets à l'échelle urbaine afin de positionner avantageusement la Ville de Montréal dans la concurrence internationale. Afin d'organiser le pilotage de cette entente, des règles de gouvernance partenariales sont négociées par la Ville et le gouvernement. Le rééchelonnement de l'État amène donc un contexte favorable à la renégociation des rapports entre le gouvernement de la province et la Ville de Montréal.

Si la position interne de la Ville est que cette entente « confirme le statut particulier de la Ville de Montréal auprès du gouvernement » et est jugée comme un « gain net important dans nos négociations avec le gouvernement du Québec » (Montréal 1999 : non paginé), cette entente ne s'est pas accompagnée, toutefois, d'une décentralisation vers la municipalité, dans le sens d'une marge de manœuvre accrue au travers de l'assouplissement des contrôles de l'État. Selon une fonctionnaire de la Ville interrogée au cours de l'enquête de terrain, l'entente-cadre de 1999 ne donnait pas une marge de manœuvre suffisante à la Ville pour définir les paramètres de programmes négociés entre Montréal et certains ministères. Cette entente-cadre constituait un résumé des programmes appliqués ainsi que des engagements financiers et tentait d'introduire

un aspect transversal⁶¹. Comme les rédacteurs du contrat de ville de Montréal l'ont noté ultérieurement à propos de l'entente-cadre, « cette entente respectait une formulation plus classique, énumérant une série de projets et d'investissements que chacune des parties s'engageaient à réaliser, mais introduisait aussi le principe de la transversalité (...) » (Québec et Montréal 2003 : 10). La marge de manœuvre de la Ville s'inscrivait dans le cadre des paramètres de ces programmes. Les gains issus de l'entente-cadre de 1999 n'avaient pas été jugés suffisants du point de vue de la Ville.

Selon une fonctionnaire, la Ville souhaitait négocier le droit de définir les paramètres des programmes adaptés à la Ville de Montréal, les moyens ainsi que l'attribution des fonds (l'arbitrage de leur utilisation). Ceci impliquait la mise en place d'un principe de reddition de compte *a posteriori* contrôlé par des indicateurs de performance définis en commun par la Ville et le gouvernement⁶². Il s'agissait donc d'une véritable volonté de redéfinition des rapports entre la métropole et le gouvernement.

Si l'entente-cadre de 1999 a organisé des transferts de ressources de l'État vers la Ville et constitue l'amorce d'un changement de principes dans les rapport entre ces deux acteurs institutionnels, elle n'assouplit cependant pas les contrôles de l'État sur la Ville. La marge de manœuvre de la Ville par rapport à l'État n'est donc pas vraiment accrue. Elle n'est donc pas, en ce sens, décentralisatrice. C'est la raison pour laquelle la Ville souhaite rouvrir les négociations à l'échéance de l'entente-cadre afin d'en renégocier les principes dans un rapport de force plus favorable dû à la création de la nouvelle Ville de Montréal.

⁶¹ Entretien 39, Fonctionnaire, Ville de Montréal, 15 novembre 2007, (entretien téléphonique, retranscrit à partir de nos notes).

⁶² Entretien 39, Fonctionnaire, Ville de Montréal, 15 novembre 2007, (entretien téléphonique, retranscrit à partir de nos notes).

2.2.2 Le contrat de ville de Montréal : vers une décentralisation « asymétrique et partenariale » afin d’assurer le développement économique de l’île.

Suite à l’épisode des fusions municipales et à la création de la CMM, la Ville de Montréal cherche à renégocier ses rapports avec le gouvernement provincial. Les fusions municipales ont mené à la création d’une grande Ville, de calibre international, dont le poids, par rapport à la province s’est accru. Ainsi, comme le notent M. Rivard, M. Tomàs et J.-P. Collin :

« À l’échelle du Québec, la réforme [des fusions] aura notamment eu pour effet d’engendrer un réseau de grandes villes qui, ne serait-ce que par leur poids démographique et par l’ampleur des budgets qu’elles administrent, doivent dorénavant être considérées comme des acteurs importants. En effet, lorsque le maire de Montréal prend la parole, il le fait maintenant au nom de 1,8 millions d’habitants et administre un budget de plus de 3,5 milliards de dollars (...) De plus, à titre de président de la Communauté métropolitaine de Montréal, il représente indirectement les 3,4 millions d’habitants d’un territoire approximativement similaire à celui de la région métropolitaine de Montréal » (Rivard *et al.* 2004 : 33).

En 2002, le maire de Montréal, Gérald Tremblay, a décidé la tenue du Sommet de Montréal. Il s’agissait de mobiliser l’ensemble des acteurs de la nouvelle Ville ainsi que les différents gouvernements afin de les faire participer au développement de cette dernière. Dans le cadre de la préparation de ce Sommet dans les premiers mois de 2002, divers travaux préparatoires sur plusieurs thématiques ont eu lieu⁶³. Parallèlement à ces travaux, des négociations ont pris place entre la Ville de Montréal et le ministère des Affaires municipales. Ces négociations préliminaires ont mené à la signature d’une entente conjointe qui engageait la Ville et le gouvernement pour la rédaction d’un contrat de ville (Québec et Montréal 2002a). Le document mentionnait notamment un certain nombre de principes qui devaient régir à l’avenir les relations entre la Ville et la province : contrôles *a posteriori*, définition commune des modalités de compte-rendu et de mesures de performance (Québec et Montréal 2002a).

Les motivations de la municipalité afin de négocier ce contrat sont au moins de deux sortes. En premier lieu, la Ville souhaite, au travers de cette entente, une

⁶³ Entretien 39, Fonctionnaire, Ville de Montréal, 15 novembre 2007, (entretien téléphonique, retranscrit à partir de nos notes).

autonomie accrue⁶⁴. En second lieu, la reconnaissance, par le gouvernement, du statut particulier de la métropole n'est pas seulement une question symbolique ou d'autonomie. Elle engage aussi des questions très pratiques et surtout financières. Une fonctionnaire de la Ville a déclaré, au cours d'un entretien, que la Ville a souhaité renégocier certains programmes de financement, notamment dans le domaine foncier⁶⁵.

Pour la Ville de Montréal, le contrat de ville se voulait un outil de réalisation des priorités du sommet :

« Le Contrat de Ville, convenu avec le gouvernement du Québec, est un outil majeur de réalisation des priorités du Sommet. Le contrat propose une action concertée dans divers domaines névralgiques : l'habitation, le transport, les infrastructures, l'environnement, la culture, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale »⁶⁶.

Comme l'explique une fonctionnaire de la Ville, le choix d'une procédure de type contrat de ville s'inscrivait dans le cadre d'une stratégie de redéfinition des rapports entre la métropole et Québec cherchant « à lier le gouvernement sur de grands principes »⁶⁷. Le ministre des Affaires municipales et de la Métropole d'alors, André Boisclair, avait montré une certaine ouverture en ce sens. Lors d'un discours à la Chambre de commerce de la CMM le 7 mars 2002, ce dernier déclarait :

« Par exemple, je suis personnellement désireux d'établir de meilleurs liens de confiance entre le gouvernement du Québec et les administrations municipales. Comment expliquer qu'encore aujourd'hui le ministère des Affaires municipales et de la Métropole exige la même quantité de contrôle *a priori* pour Montréal, Laval et Longueuil que pour une municipalité de petite taille. Les administrations municipales des grandes villes sont compétentes. Il faut le reconnaître dans la législation. J'envisage ainsi la possibilité d'en arriver à une nouvelle entente avec les villes centres. Je suis prêt à m'asseoir avec chacune d'entre elles pour élaborer un véritable « contrat de ville ». Un contrat personnalisé qui appuiera leur développement à court et à moyen terme. Un contrat qui pourrait par exemple couvrir les programmes d'aide aux regroupements municipaux, la mise à niveau des infrastructures et le programme de renouveau des quartiers urbains dont je vous ai parlé plus tôt. (...) »⁶⁸

⁶⁴ Entretien 39, Fonctionnaire, Ville de Montréal, 15 novembre 2007 (entretien téléphonique, retranscrit à partir de nos notes).

⁶⁵ Entretien 39, Fonctionnaire, Ville de Montréal, 15 novembre 2007 (entretien téléphonique, retranscrit à partir de nos notes).

⁶⁶ En ligne.
http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2137_2657512&_dad=portal&_schema=PORTAL, (consulté le 18 juin 2008).

⁶⁷ Entretien, 39, Fonctionnaire, Ville de Montréal, (entretien téléphonique, retranscrit à partir de nos notes).

⁶⁸ <http://www.cmm.qc.ca/fr/index.aspx?p=210>, consulté le 2 février 2008. André Boisclair proposera d'étendre les contrats de villes aux Communautés métropolitaines sous forme de « contrats de communautés ».

Une fois le principe d'un contrat de ville acquis par la Ville, la rédaction proprement dite a duré six mois. Le processus est intéressant dans le sens où il reflète les négociations qui eurent lieu à l'époque entre la Ville et le gouvernement. Le comité de rédaction a rassemblé des fonctionnaires du ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM), et de la Ville. Selon une fonctionnaire de la Ville, le contrat de ville se voulait un « projet de développement urbain » qui devait rassembler différents axes intégrateurs. C'est la raison pour laquelle la Direction générale de la Ville a demandé à chaque service de poser un diagnostic à la fois en tenant compte des priorités du Sommet de Montréal (ce qui faisait consensus entre la Ville et le gouvernement) et des besoins de chacun d'entre eux. Le ministère des Affaires municipales a piloté le même exercice avec les ministères impliqués (dix en tout). Le document final a été le résultat de nombreux allers-retours entre les fonctionnaires de la Ville et du ministère des Affaires municipales qui reflète « l'équilibre » des négociations entre la Ville et le gouvernement⁶⁹. Ensuite, chaque ministère impliqué a négocié sa propre entente avec les services municipaux concernés.

Le contrat de ville mentionne les grands principes devant régir les rapports entre la Ville et le gouvernement et institue un comité conjoint transversal à toutes les ententes particulières. Ainsi, ce dispositif s'inscrit dans un contexte de modification des rapports entre la Ville et la province afin de faire émerger un projet de développement urbain à l'échelle urbaine. Sans décrire l'ensemble du contenu de ce contrat⁷⁰, il est toutefois intéressant de repérer les dispositions qui tendent à donner plus de marge de manœuvre à la Ville du point de vue du transfert de compétence et de l'assouplissement des contrôles gouvernementaux.

Le contrat de ville consacre une section à la « modernisation » des rapports entre la Ville et le gouvernement dont l'aspect le plus important est la décentralisation⁷¹. Afin de mesurer cette dernière, il est nécessaire d'analyser ce dispositif du point de vue des deux critères de la décentralisation retenus en introduction (transfert de compétences et

⁶⁹ Entretien 39, Fonctionnaire, Ville de Montréal, 15 novembre 2007 (entretien téléphonique, retranscrit à partir de nos notes).

⁷⁰ Le contrat de ville constitue un montage financier de 910 000 000 \$. Le gouvernement y contribue à hauteur de 355 000 000 \$ et la Ville à hauteur de 555 000 000 \$ (Québec et Montréal 2003 : annexe 1).

⁷¹ Le document mentionne également les allègements normatifs et administratifs ainsi que les modifications législatives.

de ressources et assouplissement des contrôles étatiques). En premier lieu, la compétence de lutte contre l'exclusion sociale est décentralisée vers la Ville :

« Le gouvernement et la Ville conviennent de la décentralisation immédiate de certaines fonctions à la ville et l'établissement de mécanismes de reddition de compte *a posteriori* dans des domaines où cette dernière a une capacité évidente d'intervention et où une autonomie décisionnelle accrue aurait des retombées significative sur la rapidité et la qualité des services offerts aux citoyens. Ces domaines sont pour le moment l'habitation et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion » (Québec et Montréal 2003 : 13)

Par le biais du contrat de ville, la Ville acquiert ainsi une compétence officielle en la matière (partagée avec le gouvernement). Le document mentionne également que ces principes de décentralisation seront étendus aux autres ententes entre la Ville et le gouvernement : « Dans un deuxième temps, les autres ententes en vigueur entre la Ville et le gouvernement seront examinées de manière à les incorporer dans les nouveaux modes de fonctionnement lorsqu'il sera pertinent de le faire » (Québec et Montréal 2003 : 13).

En second lieu, le contrat de ville assouplit, dans le champ de cette compétence décentralisée, les contrôles gouvernementaux sur les fonds que la Ville reçoit de l'État. Afin d'illustrer cet accroissement de la marge de manœuvre de la Ville, il est nécessaire d'analyser le fonctionnement des ententes entre la Ville et le gouvernement dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale. L'entente-cadre de 1999 prévoyait la mise en place d'un projet pilote sur les « quartiers sensibles » qui a fait l'objet d'un protocole d'entente entre le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, le ministère de la Solidarité sociale (MESS) et la Ville de Montréal. Dans le cadre de l'entente-cadre de 1999, il s'agissait de mener des « interventions ciblées dans les quartiers défavorisés (...) à travers des activités d'intégration sociale et de lutte contre les effets urbains de la pauvreté »⁷². Le périmètre des quartiers sensibles avait été défini au moyen d'un certain nombre d'indicateurs utilisés par diverses institutions (recensement, Ville de Montréal et INRS-Urbanisation)⁷³. Dans le cadre de l'entente 2000-2003, le choix des projets était effectué par un comité rassemblant des représentants de la Ville et du gouvernement du Québec⁷⁴. En revanche, le fonctionnement de l'entente Ville-Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), intégrée au contrat de ville, est différent

⁷² Source : Document interne de la Ville de Montréal sur l'entente Ville/MESS, p. 2.

⁷³ Source : Document interne de la Ville de Montréal sur l'entente Ville/MESS, p. 9.

⁷⁴ Source : Document interne de la Ville de Montréal sur l'entente Ville/MESS, p. 10.

dans le sens où la Ville s'est formellement vue accorder une autonomie, contrôlée *a posteriori*, dans le choix des projets subventionnés. Dans le cadre du contrat, le ministère confie 5 000 000 \$ par an à la Ville, qui sélectionne, seule, les actions à financer. Toutefois, en plus d'être contrôlée *a posteriori* par le ministère⁷⁵, cette autonomie est encadrée par deux mécanismes.

Le premier consiste en des balises prédéfinies encadrant le choix des actions par la Ville. Cette disposition est formellement mentionnée dans l'entente Ville-MESS (Québec et Montréal 2006b : 3). Ces balises ont été négociées en commun entre la Ville et le MESS au début de l'entente et ont été constantes tout au long de la durée de cette dernière⁷⁶. En plus de préciser les objectifs et contenu de ces actions, (« offrir des activités et des services à des individus et à des familles, démunis et/ou exclus, qui vivent des problématiques en lien avec les situations de pauvreté ou d'exclusion sociale »), il est précisé que les actions financées dans le cadre de l'entente doivent être cohérentes avec les politiques gouvernementales : « Les projets financés s'inscrivent dans les grandes politiques et orientations du gouvernement » (Québec et Montréal 2006b : 6).

En second lieu, le MESS a rationalisé la définition des zones prioritaires d'intervention sur lesquelles doivent se concentrer les actions subventionnées en donnant pour consigne à la Ville d'utiliser un indice précis de « défavorisation », l'indice de « défavorisation matérielle et sociale Pampalon et Raymond » (Québec et Montréal 2006b : 6) du nom de deux chercheurs. Cet indice a été introduit dans l'entente car il s'utilise dans les services du ministère⁷⁷. Le Service du développement social de la Ville répartit le montant de la subvention entre les différents arrondissements en proportion de l'importance des zones prioritaires d'intervention au sein de ces derniers. La sélection des projets se fait à partir de comités locaux qui sont composés de différents acteurs référents présents sur ces territoires et pilotés par l'arrondissement et validé par le service du développement social. La Ville fait un rapport annuel au MESS

⁷⁵ « La Ville transmet à la Ministre, le 31 mai de chaque année, un rapport d'activités pour la période allant du 1^{er} avril de l'année précédente au 31 mars de l'année en cours » (Québec et Montréal 2006b : 3).

⁷⁶ Entretien 34, Fonctionnaire, Ville de Montréal, 2 novembre 2007.

⁷⁷ Entretien 34, Fonctionnaire, Ville de Montréal, 2 novembre 2007.

sur l'utilisation des fonds confiés⁷⁸. Parmi les projets financés, certains concernent d'ailleurs les populations issues de l'immigration.

Ainsi, comme le notent A. M. Séguin et G. Divay, en dépit de l'instauration de mesures de reddition de compte, « (...) le contrat accentue la tendance antérieure qui consiste à accorder une plus grande autonomie à la Ville dans la mise en œuvre de solutions concrètes (...) » (Séguin et Divay 2004 : 833). Le contrat de ville de Montréal marque donc un accroissement institutionnel de la marge de manœuvre de la Ville de Montréal par rapport à la province. Si cette autonomie a pu être acquise dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de l'habitation sociale, ces principes n'avaient pas, à l'époque, irrigué l'entente Ville-MRCI concernant les immigrants qui restait formellement soumise aux règles de gestion qui avaient été négociées lors de l'entente-cadre de 1999⁷⁹.

Le contexte de rééchelonnement de l'État au Québec, qui a eu pour résultat de faire émerger une métropole de calibre international au tournant des années 2000, a donc eu pour conséquence un accroissement de la marge de manœuvre de la Ville de Montréal par rapport à la province. Toutefois, ceci ne signifie pas un retrait de l'État qui conserve une forte maîtrise des politiques à l'échelle locale, comme en témoignent les réformes introduites par le gouvernement suivant.

2.2.3 Le frein à la décentralisation vers la Ville de Montréal : le projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale du gouvernement libéral

En 2003, l'élection du gouvernement libéral marque un tournant dans les relations entre la province et la métropole. Le projet d'autonomie régionale et municipale lancé par ce gouvernement en 2004 privilégie la création d'institutions à l'échelle des régions administratives du Québec, les Conférences régionales des élus (CRÉ) afin d'assurer le développement régional. Ces réformes ne sont pas neutres en

⁷⁸ Entretien 34 Fonctionnaire, Ville de Montréal, 2 novembre 2007.

⁷⁹ Entretien 32, Fonctionnaire, Direction de la diversité sociale, Ville de Montréal, 26 octobre 2007. Ceci sera détaillé au cours du chapitre 3.

termes de rapports de pouvoir. La création des CRÉ peut être interprétée comme la volonté du gouvernement de limiter le rôle de la Ville de Montréal et son autonomie tout en s'assurant le soutien des élus municipaux pour la mise en place de politiques provinciale à l'échelle locale. Elle révèle que, malgré la signature d'ententes stratégiques avec la Ville de Montréal et le processus de décentralisation asymétrique et partenariale qu'elle induit, l'État souhaite conserver une maîtrise à l'échelle locale⁸⁰.

Les CRÉ, qui remplacent les Conseils régionaux de développement (CRD)⁸¹, constituent un mécanisme de concertation laissant une place prépondérante aux élus locaux (Rivard *et al.* 2004 : 37) qui peuvent s'adjoindre des représentants de la société civile. L'État fait de ces acteurs ses principaux partenaires institutionnels dans le développement local en organisant un mécanisme de concertation à cette échelle entre les Conférences administratives régionales⁸² (CAR) et les représentants des CRÉ (Québec 2007c : 19). Le gouvernement du Québec fait ainsi le choix de faire reposer le pilotage du développement local des régions administratives sur des partenariats avec le monde régional et municipal au travers des CRÉ :

« À cet effet, la vision d'avenir du ministère s'articule autour de la concrétisation d'un partenariat renouvelé avec le monde municipal et les acteurs du développement régional misant sur le renforcement du leadership régional et métropolitain et la complémentarité des interventions entre les différents acteurs » (Québec 2005a : 9).

Le gouvernement va ainsi systématiquement développer des ententes avec ces partenaires, dans de nombreux domaines. Le partenariat devient ainsi le nouveau mode d'action de l'État provincial (Divay 2006 : 41).

Cette politique révèle que, à partir de ce moment, l'État tente de s'impliquer beaucoup plus localement à Montréal et de s'assurer une maîtrise des politiques à l'échelle locale. Comme le note G. Divay, la politique du gouvernement en matière de décentralisation considère les élus municipaux comme des « coordonnateurs terrains des activités étatiques » (Divay 2006 : 40). Dans ce cadre, la décentralisation consiste à accroître la maîtrise, par l'État, des politiques mises en place à l'échelle locale :

⁸⁰ Comme l'explique M. Tomas, « malgré l'acceptation de ce rôle plus stratégique, il y a toujours eu un certain contrôle exercé par le gouvernement provincial sur sa 'créature' la plus imposante » (Tomàs 2007 : 177).

⁸¹ Le lecteur pourra se reporter aux travaux de D. Masson pour une présentation de l'historique du contexte de mise en place des CRD (Masson 2006 : 468-470).

⁸² Les CAR rassemblent les gestionnaires régionaux des ministères provinciaux.

« La décentralisation n'est pas dans la pratique un simple transfert qui retranche au centre et ajoute au local. (...) Elle veut renforcer l'autonomie locale dans la mesure où cet ajout d'autonomie permet aux élus municipaux de devenir des partenaires dans la mise en œuvre d'orientations gouvernementales » (Divay 2006 : 41).

La création des CRÉ doit donc s'interpréter dans cette perspective⁸³. Dans le cas de Montréal, l'échelle d'action de la CRÉ se superpose à celle de la nouvelle Ville. Ceci signifie que, dans le cadre des processus de rééchelonnement de l'État à Montréal, l'État reste un acteur très important dans cette ville et tente de maîtriser les politiques mises en œuvre à l'échelle locale. Sans remettre fondamentalement en cause le modèle de décentralisation « asymétrique et partenarial », l'État s'implique plus à Montréal et tente de contrôler, en privilégiant la décentralisation vers la CRÉ de Montréal, l'application des orientations des politiques à l'échelle locale.

Corollairement, la décentralisation vers les municipalités - notamment Montréal - est limitée. Un volet du projet gouvernemental concerne en effet explicitement ce domaine. Ce dernier fait l'objet d'une concertation avec les élus municipaux au sein de la Table Québec-municipalités (TQM) pilotée par le ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMER) et rassemblant les acteurs municipaux ainsi que leurs partenaires au sein de l'État : le maire de Montréal, les fédérations des municipalités et des représentants du ministère des Affaires municipales et des Régions (Québec 2005b : 7). Ce dernier publie, en 2004, un document de préparation aux discussions sur la décentralisation et à la réforme du pacte fiscal afin de baliser les négociations avec les partenaires municipaux (Québec 2004b). Pour résumer ce document, le gouvernement du Québec, dans un contexte budgétaire difficile et de déséquilibre fiscal avec le gouvernement fédéral, prône une décentralisation des compétences vers les municipalités. Selon le ministère, ces dernières possèdent une certaine marge de manœuvre financière pour absorber ces changements (Québec 2004b : 53). Le gouvernement reconnaît la nécessité de transférer des revenus aux municipalités, mais ceci ne peut se faire par la concession supplémentaire des ressources fiscales mais plutôt

⁸³ Toutefois, dans le cas de Laval, A.-C. Fourot note que, contrairement à ce que nous soutenons pour la Ville de Montréal, « la création des CRÉ a donné au maire et aux élus municipaux de nouvelles marges de manœuvre décisionnelles (...) » (Fourot 2008 : 266). Selon cette auteure, ceci s'explique parce que « (...) la situation de Laval est unique avec la superposition des territoires de la municipalité, de la MRC et de la région. Il en ressort que la CRÉ est un véritable nouveau levier d'action pour les élus municipaux » (Fourot 2008 : 266).

par la diversification de leurs revenus (Québec 2004b : 43) et par une participation des gouvernements et un accroissement de celle du gouvernement fédéral (Québec 2004b : 44). Toutefois, le document mentionne que les modalités de ce transfert de ressources restent à définir (Québec 2004b : 46).

Or, la position du monde municipal, au moins d'une partie de ce dernier, est de vouloir davantage de garanties institutionnelles en matière de décentralisation. En avril 2005, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) publie un mémoire prônant une loi-cadre sur la décentralisation (FQM 2005). La position de la FQM est que la décentralisation au Québec doit passer par une loi-cadre qui :

« (...) définirait les grands paramètres de la décentralisation, les niveaux de territoires décentralisés (municipalités et MRC) et les conditions (en termes de ressources financières, humaines et techniques) dans lesquelles de nouvelles responsabilités et compétences seraient attribuées aux collectivités territoriales » (FQM 2005 : 20).

À la différence de la concertation menée au sein de la TQR sur les trois autres volets du projet gouvernemental (voir section 1 de ce chapitre), la TQM n'a pas produit de rapport à la date où nous achevons la rédaction. On peut faire l'hypothèse que les discussions entre le monde municipal et le gouvernement se trouvent dans une impasse.

La politique d'autonomie régionale et municipale du gouvernement libéral a donc pour objectif de limiter l'autonomie des municipalités - et surtout celle de Montréal - par rapport à l'État tout en s'assurant du soutien des élus municipaux pour la mise en place des politiques étatiques à l'échelle locale au travers des CRÉ. Alors que, nous l'avons vu, les compromis entre le gouvernement précédent et les élites montréalaises ont eu pour conséquence de faire émerger une nouvelle Ville et de renforcer sa position institutionnelle, le gouvernement libéral décide la création d'une institution à l'échelle locale et surtout d'en faire son partenaire principal dans le développement à cette échelle. Cette réorganisation, qui est le résultat d'un rapport de force entre la Ville de Montréal et l'État différent de celui de la période précédente, a pour conséquence un coup d'arrêt à la décentralisation vers la Ville de Montréal.

La tendance à la décentralisation vers la Ville de Montréal est ainsi remise en question. En effet, le contrat de ville de Montréal, qui organisait la décentralisation vers cette dernière, n'a pas été renouvelé. Seule une entente concernant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été signée fin 2008. La loi 22 instaurant la

reconnaissance officielle du caractère métropolitain de Montréal est adoptée en juin 2008. Cette loi modifie plusieurs dispositions législatives concernant Montréal. En premier lieu, « la loi introduit dans la Charte de la Ville de Montréal la reconnaissance du fait que la Ville de Montréal est la métropole du Québec et un de ses principaux acteurs en matière de développement économique » (Québec 2008 : 2). Ensuite, la loi octroie à la Ville de Montréal un « pouvoir général de taxation sous réserve de certaines restrictions et conditions » (Québec 2008 : 2).

De plus, une entente est intervenue en juin 2008 entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal destinée à reconnaître la spécificité des besoins de la métropole⁸⁴. Toutefois, cette dernière ne s'accompagne pas d'un accroissement de la décentralisation. Afin de le montrer, deux types de dispositions retiennent notre attention. La première série concerne les dispositions financières afin de diversifier les sources de revenus de la Métropole. Un transfert est introduit (soutien financier de 25 000 000 \$ annuellement de la part du gouvernement) et les pouvoirs de taxation de la Ville sont élargis dans des limites définies par la loi⁸⁵. Ainsi, en privilégiant les transferts directs, dont les montants sont inférieurs à ceux qui avaient été négociés dans le cadre du contrat de ville, et en encadrant les pouvoirs de taxation de la municipalité, la pression financière sur cette dernière est augmentée. La deuxième dimension concerne l'allègement des contrôles administratifs de la province sur la Ville, et ce à deux niveaux. Le premier point est celui des ententes entre Montréal et le gouvernement fédéral. Le texte mentionne que les contrôles exercés par la province sur ces ententes seront allégés. Le second point concerne les relations entre la métropole et la province. Aucune mesure concrète n'est inscrite à ce sujet au sein de l'entente. Seule la création d'un comité, dont le mandat est d'étudier cette question, est mentionnée :

« Dans le but d'une amélioration continue du fonctionnement de la Ville de Montréal, le gouvernement mettra en place une table de travail composée de représentants du ministère des Affaires municipales et des Régions et de la Ville de Montréal. Les travaux toucheront notamment la simplification des relations gouvernement-métropole, les contraintes et contrôles qui nuisent à l'efficacité de la Ville et l'examen de tout autre enjeu dont les parties conviendront »⁸⁶

⁸⁴ En ligne. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/metropole/metr_ente_mont.asp, (consulté le 6 avril 2009).

⁸⁵ En ligne. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/metropole/metr_ente_mont.asp, (consulté le 6 avril 2009).

⁸⁶ En ligne. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/metropole/metr_ente_mont_fich.asp (consulté le 6 avril 2009).

Si les contrôles opérés par la province concernant les relations avec le gouvernement fédéral sont allégés, cette entente n'a pas permis à la Ville de Montréal d'approfondir fondamentalement la modification de ses rapports avec Québec.

Ainsi, cette étude des réformes municipales au Québec a permis de caractériser le rééchelonnement de l'État au Québec. Les décennies 1980 et 1990 ont été marquées par de nombreuses discussions et négociations entre les acteurs institutionnels (municipaux et gouvernementaux) en matière de fiscalité. Si elles ont abouti à des réformes, elles n'ont pas pour autant accru la marge de manœuvre de la Ville de Montréal par rapport à la province. En revanche, les réformes du tournant des années 2000 ont profondément modifié le paysage municipal à Montréal. Adoptées en partie pour stimuler compétitivité internationale de Montréal dans la concurrence que se livrent les villes nord-américaines, elles ont été adoptées dans un contexte marqué par des rapports de force et de négociations entre la Ville de Montréal et la province. Elles marquent le rééchelonnement de l'État au Québec et ont conduit au renforcement de la position institutionnelle de la Ville de Montréal. La nouvelle Ville de Montréal est ainsi reconnue, par la province, comme un acteur essentiel du développement économique à l'échelle locale, ce qui va conduire à la signature de plusieurs ententes entre cette dernière et le gouvernement du Québec. Ces ententes partenariales ciblent des projets d'investissement et financent des programmes induisant une marge de manœuvre accrue de la Ville de Montréal.

Toutefois, cette décentralisation vers la Ville de Montréal s'est vue ultérieurement limitée par le choix du gouvernement du Québec de ne pas renouveler le contrat de ville et de privilégier le développement local à Montréal au moyen d'un partenariat avec une autre structure, la CRÉ. Au terme de ces trois décennies de négociations et de réformes, le rééchelonnement de l'État s'est donc mis en place au Québec en créant un contexte institutionnel qui n'est pas encore stabilisé et est marqué par une forte maîtrise de l'État.

CONCLUSION

L'approche institutionnelle et l'attention portée aux acteurs institutionnels a donc permis une lecture fine du rééchelonnement de l'État au Québec. Il ressort de ce chapitre que ce processus, qui a pris place au cours des dernières décennies, se traduit par une série de réformes institutionnelles dans un contexte de rapports de négociation entre acteurs municipaux et gouvernementaux. Il se caractérise par une double tendance. En premier lieu, à partir des années 1970, le Québec a mené une déconcentration de ses différents ministères. Cette dernière s'est effectuée à des degrés divers en fonction des secteurs concernés. Le ministère de l'Immigration a connu une déconcentration tardive (début des années 1990) qui a impliqué une réorganisation scalaire et territoriale de ses institutions et un fonctionnement plus autonome de ses agents locaux. Les résultats obtenus ici démontrent que la théorie du rééchelonnement de l'État développée par N. Brenner a avantage à être complétée par l'étude des réformes de déconcentration afin de permettre une description plus exhaustive des phénomènes de recomposition des États.

La deuxième tendance est la mise en place, à partir de la fin des années 1990, de politiques de développement à l'échelle locale afin d'améliorer la compétitivité de la Ville de Montréal dans un contexte de concurrence internationale accrue. Ce processus a permis l'émergence d'une nouvelle Ville de Montréal dont le périmètre est élargi, et qui s'est vue reconnaître, par la province, un rôle d'acteur important en matière de développement économique. Une tendance à la décentralisation « asymétrique et partenariale », pour reprendre les mots de S. Belley, se met progressivement en place. Ceci explique la signature d'ententes - notamment le contrat de ville - qui ont contribué à redéfinir les rapports entre la Ville et le gouvernement par la décentralisation et surtout l'assouplissement des contrôles étatiques concernant les transferts financiers gouvernementaux.

Cette tendance a néanmoins été limitée par la suite en raison de la politique mise en place, à partir de 2004, par le gouvernement suivant, qui a privilégié le développement local à Montréal par le biais de partenariats avec une autre structure institutionnelle : la Conférence régionale des élus. Ce changement opéré par l'État central dans le choix de ses partenaires démontre que la décentralisation dite

« asymétrique et partenariale », qui constitue un élément du rééchelonnement de l'État, sans être remise en question, bénéficie moins à la Ville de Montréal que dans la période précédente. Cette capacité de l'État à redéfinir ses partenariats traduit la place importante de ce dernier, et notamment la capacité de l'État central à maîtriser les politiques mises en place à l'échelle locale. L'État provincial, loin de connaître un déclin ou une érosion, reste un acteur majeur des politiques publiques à cette échelle.

Le chapitre suivant est consacré aux conséquences de la mise en place de ce contexte institutionnel sur la citoyenneté, au travers d'une analyse des pratiques des acteurs institutionnels dans le domaine des politiques de gestion de la diversité ethnoculturelle à Montréal. Nous y verrons que, dans un contexte de rééchelonnement de l'État, l'État reste un acteur majeur dans le cadre de ces politiques, et que la Ville de Montréal ainsi que l'État déconcentré ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de ces dernières à l'échelle locale.

**CHAPITRE 3 : LES POLITIQUES DE GESTION DE
LA DIVERSITÉ ETHNOCULTURELLE À
MONTRÉAL DANS UN CONTEXTE DE
RÉÉCHELONNEMENT DE L'ÉTAT**

Un processus de rééchelonnement de l'État a pris place au Québec. Au terme de ce processus, l'État reste un acteur important et la Ville de Montréal ainsi que l'État déconcentré ont acquis - dans une certaine mesure - une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de politiques à l'échelle locale. Comme nous l'avons vu, ce rééchelonnement s'est traduit, en premier lieu, à la fin des années 1990, par la déconcentration du ministère de l'Immigration, incluant un déploiement géographique de ce dernier à l'échelle locale et un accroissement de l'autonomie de ses échelons locaux par rapport à ses directions centralisées. En second lieu, le gouvernement du Québec, suite aux pressions des acteurs municipaux, a modifié les limites de l'ancienne Ville au travers des fusions municipales. Ceci a abouti non pas à l'émergence d'une métropole avec de forts pouvoirs mais à celle d'une nouvelle Ville de Montréal dont le périmètre a été élargi. Dans le même temps, des négociations ont pris place entre l'État provincial et la Ville de Montréal afin de mettre en place des politiques de développement urbain à l'échelle de la nouvelle Ville, ce qui a eu pour conséquence d'introduire une modification des rapports entre ces deux acteurs institutionnels. Au travers d'ententes particulières entre ces derniers, se dessine une décentralisation de type « asymétrique et partenariale » selon les mots de S. Belley qui reste marquée par un contrôle de l'État. Le contexte institutionnel du rééchelonnement de l'État québécois tel qu'issu des négociations entamées au début des années 1990 n'a ainsi été actualisé qu'au tournant des années 2000. Néanmoins, ce processus est marqué par une forte maîtrise de l'État provincial.

Afin d'examiner la proposition du rééchelonnement de la citoyenneté avancée dans la thèse, il est nécessaire d'analyser les reconfigurations de la citoyenneté à Montréal dans un contexte de rééchelonnement de l'État. La gestion de la diversité ethnique constitue un élément majeur de la régulation de la citoyenneté et, ainsi, dans ce chapitre 3, nous analyserons les politiques de gestion de la diversité ethnique mises en place à Montréal. Nous montrerons, au travers de l'analyse des pratiques des acteurs institutionnels, que ces politiques se modifient dans un contexte de rééchelonnement de l'État. Dans un premier temps, jusqu'à la fin des années 1990, les politiques de gestion de la diversité ethnoculturelle à Montréal restent marquées par la centralisation de la part du gouvernement. Si la Ville de Montréal a développé au cours des années 1980 et

1990 des instruments et des politiques en la matière dans un contexte de construction de la politique de l'État provincial, les rapports entre ces deux institutions restent marqués par la centralisation (1). Vers la fin des années 1990, suite à des négociations entre acteurs municipaux et gouvernementaux, on assiste à la mise en place et à l'institutionnalisation d'une politique de gestion de la diversité ethnoculturelle à l'échelle de la Ville de Montréal. L'analyse de cette politique montre le rôle important de l'État ainsi que la marge de manœuvre acquise par la municipalité et les échelons déconcentrés de l'État par rapport à l'État central (2).

1. LA GESTION DE LA DIVERSITÉ À MONTRÉAL DANS LES ANNÉES 1980 ET 1990

À Montréal⁸⁷, la mise en place de politiques de gestion de la diversité ethnoculturelle⁸⁸ date du milieu des années 1980. Principalement menées par la CUM et la Ville, la création de ces politiques s'inscrit dans le contexte de construction de la politique québécoise dans ce domaine. Ceci se traduit, en 1991, par une entente entre les services du ministère de l'Immigration et la Ville qui est marquée par la centralisation, c'est-à-dire un contrôle important de l'État central et une faible marge de manœuvre de la Ville par rapport à ce dernier.

1.1 Implication de la Ville de Montréal et de la CUM dans la gestion de la diversité

Plusieurs causes sont généralement avancées dans la littérature afin d'expliquer l'immixtion de la Ville de Montréal dans le domaine de la gestion de la diversité ethnique. Les facteurs les plus souvent relevés sont : l'arrivée au pouvoir du Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM), les pressions des groupes immigrants⁸⁹ et les modifications des relations entre le gouvernement québécois et le gouvernement fédéral (Berthet et Poirier 2000 : 196; Poirier 2005b : 26-31; Fourot 2008 : 126; 128-133, 135-6).

S'ajoute, selon certains, l'évolution des relations entre la province et les municipalités qui seraient marquées, à partir du début des années 1980, par une plus grande autonomie de ces dernières ouvrant une « fenêtre d'opportunité politique » pour la mise à l'agenda municipal de ces problématiques (Berthet et Poirier 2000 : 197-200). Pour A.-C. Fourot, le contexte de retrait de l'État providence au Québec des années 1980 amène une décentralisation vers les municipalités favorable à

⁸⁷ Nous ne traitons pas les politiques mises en place par d'autres municipalités de la région de Montréal. Pour compléter, on se référera par exemple à divers autres travaux (Fourot 2008; Paré *et al.* 2002).

⁸⁸ Le terme officiel pour désigner la diversité ethnique est « diversité ethnoculturelle ».

⁸⁹ Pour un tableau de la « diversité montréalaise », on se référera à l'ouvrage de C. McNicoll, *Montréal, une société multiculturelle* (McNicoll 1993).

l'institutionnalisation de la politique montréalaise en direction des immigrants (Fourot 2008 : 133-135).

Si nous pensons, avec ces auteurs, que le contexte de relations entre la Ville de Montréal et la province joue un rôle certain dans l'explication, il convient néanmoins de réexaminer plus précisément ce dernier en regard de la portée réelle de la marge de manœuvre des municipalités. En effet, l'étude des réformes municipales menée dans le chapitre précédent a montré que les municipalités n'avaient pas bénéficié d'une autonomie accrue de la part de la province pendant cette période. La décentralisation ne peut donc être invoquée pour expliquer la mise en place des politiques municipales de gestion de la diversité ethnoculturelle par la Ville de Montréal. Selon nous, cette mise en place est plutôt le résultat d'événements locaux - l'élection du Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM) et les tensions entre jeunes des minorités ethnoculturelles et les services de transport et de police -, dans un contexte où le gouvernement provincial commence à définir sa propre politique en la matière.

1.1.1 L'émergence de la politique de gestion de la diversité ethnique de la Ville

La question de la gestion de la diversité ethnique émerge à Montréal au cours des années 1980 en raison de facteurs locaux. Le premier est la tension dans les relations entre certains jeunes de minorités ethniques et les services de police et de transport de la CUM. Créée à la fin des années 1960 et dotée, par le gouvernement du Québec, de compétences en matière de police et de transport auparavant du ressort de la Ville de Montréal (voir chapitre précédent), la CUM met en place les premières mesures en direction des immigrants et des communautés culturelles. En 1985 est ainsi institué un Comité consultatif sur les relations interculturelles et interraciales, et, en 1987, est instauré un programme d'accès à l'égalité en emploi au sein de cette institution (Poirier 2006 : 196). Selon Ch. Poirier et T. Berthet⁹⁰, c'est à la suite de tensions entre certains

⁹⁰ Pour ces auteurs, la « décentralisation » des compétences de transport et de police vers la CUM est la cause de la mise en place des politiques de gestion de la diversité ethnique. Or, ces compétences étaient auparavant gérées par la Ville de Montréal. On ne peut donc évoquer la « décentralisation » comme une cause de la création de ces dispositifs à cette échelle, mais plutôt le rééchelonnement de l'État.

jeunes de minorités culturelles et les services de police et de transport de la CUM que ces mesures sont adoptées :

« Or la question de l'intégration des immigrants deviendra une préoccupation majeure au milieu des années 1980, en partie en raison de la volonté de la CUM de calmer les tensions survenues entre, d'une part, le Service de Police de la CUM (SPCUM) et la Société de Transport de la CUM (STCUM), et d'autre part, certaines populations immigrées » (Berthet et Poirier 2000 : 199).

Ces tensions, qui ont conduit à la mort d'un jeune homme en 1987, expliquent la mise en place, par la Ville, de mesures en direction des immigrants et des communautés culturelles dans le contexte de l'arrivée au pouvoir, à la mairie de Montréal, du Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM) (Fourot 2008 : 149). Le second facteur explicatif est donc l'élection du RCM à la mairie de Montréal en 1986. L'accession au pouvoir du RCM marque un profond changement dans les pratiques de gestion de la Ville de Montréal. Ce parti, fondé en 1974 par des éléments progressistes anglophones et francophones montréalais (Thomas 1997 : 27), nourrit une critique du mode de gestion du maire précédent, Jean Drapeau, et porte, dès ses origines, une volonté d'implication et de participation de la société civile à la gestion des affaires publiques (Thomas 1997 : 37). L'élection du RCM constitue l'une des raisons expliquant la mise en place, par la Ville de Montréal, d'une politique institutionnelle en direction des immigrants (Poirier 2005a : 181). L'intégration des immigrants et des communautés culturelles faisait en effet partie de l'agenda du RCM dès ses débuts (Thomas 1997 : 28). Ce sont les éléments anglophones du RCM qui ont porté « la question de la diversité culturelle et de l'adaptation de la Ville de Montréal, dans ses politiques et le fonctionnement de ses services à une société civile multiethnique (...) et non les immigrants s'installant au Québec » (Jouve 2006 : 81). Selon A.-C. Fourot, le soutien acquis par le RCM au sein de ces populations s'est traduit « en retour », peu après l'élection de 1986, par la mise en place d'un comité relatif aux minorités ethnoculturelles au sein du parti. Ce comité élabore différentes propositions devant être mises en place par l'administration municipale (Fourot 2008 : 148-9). Parmi d'autres commissions permanentes du conseil municipal, il fait pression sur le Comité exécutif de la Ville pour l'instauration de ces mesures (Fourot 2008 : 149-154).

1.1.2 Une politique interculturelle

La politique de la Ville de Montréal en direction des immigrants et des communautés culturelles est fondée sur « l'interculturalisme » (Poirier 2003 : 15; Germain *et al.* 2003 : 39; Fourot 2008 : 144-6). Elle repose, au-delà des dispositifs symboliques⁹¹, sur trois séries de mesures : des changements dans l'appareil administratif municipal, la mise en place d'un Programme d'accès à l'égalité et la création d'un Conseil consultatif impliquant les minorités culturelles.

Comme l'a noté Cé. Poirier, la mise en place du Bureau interculturel de Montréal (BIM) marque le début « de l'intervention systématique de la municipalité en matière de gestion de la diversité » (Poirier 2005a : 181). Le BIM a un rôle général et transversal de « définition des orientations municipales et de coordination des mesures » (Poirier 2005a : 18). Selon la Ville de Montréal, les missions du BIM sont les suivantes :

« (...) assurer l'accès aux services municipaux aux membres et aux organismes de ces communautés, ainsi [que] soutenir les efforts d'adaptation aux services, des programmes et des politiques de la ville de Montréal à la réalité des différentes communautés » (cité dans Fourot 2008 : 155).

Par ailleurs, au début des années 1990, 22 services ou « modules » exercent une action en matière de relations interculturelles au sein de l'administration municipale (Fourot 2008 : 156), dont le « Bureau d'accueil des nouveaux arrivants » (BANA) au sein du Bureau de la sécurité du revenu (Dumas 1997 : 292).

En 1992, lors du second mandat du RCM, le BIM devient la Division des affaires interculturelles (DAI) (Poirier 2005a : 181), qui est « rattachée à la Direction générale » (Germain *et al.* 2003 : 39). Selon A.C. Fourot, ce changement institutionnel indique, de la part de l'administration municipale, « la reconnaissance de l'intensification du mandat du BIM » (Fourot 2008 : 156) bien que ce dernier n'accède pas au statut de « module », suite à l'opposition de fonctionnaires du Service de la planification et de la concertation (Fourot 2008 : 156-157). En effet, au sein de l'administration municipale, la création d'un module se justifie lorsque ce dernier « occupe une partie importante de la mission d'un service et qu'il regroupe une gamme

⁹¹ Parmi les initiatives de la Ville en la matière, citons la *Déclaration de la Ville de Montréal contre la discrimination raciale* adoptée le 21 mars 1989. En ligne. <http://www2.ville.montreal.qc.ca/ocpm/pdf/PD02/3e.pdf>, (consulté le 8 juin 2009).

d'activités suffisantes pour donner lieu à un certain nombre d'unités qui sont alors des divisions » (Fourot 2008 : 156-157). Toujours selon cette auteure, ceci indique également un changement dans les rôles confiés à cette instance. Si, au départ, le BIM a eu un rôle dirigé aussi bien vers l'extérieur de l'administration municipale que vers cette dernière, la DAI « s'est vu confier des rôles davantage vers l'interne, comme des rôles de coordination et d'orientation institutionnelle, de conseil et d'expertise en affaires interculturelles » (Fourot 2008 : 157). Ceci se traduit, par exemple, par la mise en place en 1991, d'un programme de formation à l'interculturel des fonctionnaires de la Ville (Poirier 2005a : 182).

En 1989, la Ville instaure un Programme d'accès à l'égalité en emploi pour les communautés culturelles (PAECC) (Dumas 1997 : 292). Ce dispositif constitue l'une des mesures phares annoncées par le RCM (Fourot 2008 : 158) et a pour objectif d'atteindre une représentation des communautés culturelles de 25 % au sein des effectifs municipaux (Poirier 2005a : 181). Enfin, un Comité consultatif sur les relations interraciales et interculturelles est créé en 1990 dont le mandat est, selon la Ville, de « conseiller le comité exécutif de la Ville de Montréal pour mettre en œuvre des politiques municipales afin de favoriser l'intégration et la participation des communautés culturelles à la vie montréalaise » (cité dans Fourot 2008 : 191). Si ces mesures favorisent l'ouverture de « canaux de médiation » entre les communautés ethnoculturelles et la Ville (Fourot 2008), elles s'inscrivent également dans le contexte de la construction de la politique en matière d'immigration et d'intégration du gouvernement québécois. Ceci explique que ces acteurs institutionnels vont signer au début des années 1990 une entente de collaboration afin de coordonner leurs programmes respectifs. Cette coordination est « centralisatrice », c'est-à-dire qu'elle témoigne d'un contrôle de la part de l'État central sur les politiques mises en place à Montréal.

1.2 Une entente de nature centralisatrice

La mise en place par la Ville de Montréal d'une politique de gestion de la diversité ethnoculturelle coïncide avec la création et la consolidation de la politique de

l'État provincial en la matière. Ceci explique que le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration (MCCI) et la Ville concluent une entente au début des années 1990. Or, nous l'avons vu, la décentralisation n'est pas, à cette époque, un trait dominant des relations entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec. L'étude approfondie de cette entente, notamment des relations entre la Ville et l'État, montre que ces dernières restent marquées par une forte dimension centralisatrice, c'est-à-dire dans laquelle la politique développée par la Ville est peu à peu encadrée, et contrôlée, par celle mise en place par le ministère.

1.2.1 La construction de la politique québécoise de gestion de la diversité ethnoculturelle

La politique interculturelle de la Ville de Montréal naît dans un contexte de construction de la politique de l'État québécois vis-à-vis des « communautés culturelles »⁹². F. Rocher *et al.* ont montré que cette politique est née au cours des années 1980 au travers d'une série de plans gouvernementaux et de rapports (Rocher *et al.* 2007 : 8-14). Le plan d'action du gouvernement de 1981 *Autant de façons d'être Québécois* marque les débuts officiels de l'idée que « le rapprochement culturel est au cœur de sa politique d'aménagement de la diversité » (Rocher *et al.* 2007 : 8). En 1988, dans un rapport du Conseil des Communautés culturelles et de l'Immigration, la notion « d'échange interculturel » est définie et une politique générale « d'interculturalisme » est préconisée :

« Cette approche spécifiquement québécoise, axée sur **l'échange interculturel** dans le contexte d'une société francophone, appelle l'élaboration d'une politique qui s'en inspire et soit de nature à intégrer les divers éléments de l'action du Québec relative à l'immigration et aux communautés culturelles » (cité dans Rocher *et al.* 2007 : 14, emphase dans l'original).

Pour ce qui concerne les outils, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le ministère de l'Immigration met en place dès 1987 un Programme d'aide aux activités interculturelles. Au début des années 1990, suite à la signature de l'accord Canada-Québec, l'État québécois développe ses propres programmes et sa propre politique officielle au travers de l'Énoncé de politique en matière d'immigration et

⁹² Nous utilisons cette notion car elle est centrale dans le modèle québécois de citoyenneté (Rocher *et al.* 2007 : 11).

d'intégration (voir chapitre précédent). Par ailleurs, la mise en place des Programmes d'accès à l'égalité par le gouvernement du Québec débute au milieu des années 1980. En 1985, entrent en vigueur les dispositions de la Charte des droits et libertés de la personne relatives à ces programmes. Diverses mesures sont adoptées dans la deuxième moitié des années 1980, qui aboutissent en 1990 à la mise en place du Programme d'accès à l'égalité de la fonction publique du Québec⁹³.

Afin de transférer l'expertise du ministère vers la Ville de Montréal, une fonctionnaire du MCCI est détachée auprès de cette dernière. Elle agit à titre de conseiller en matière de relations interculturelles au sein du BIM auprès du Directeur général (Fourot 2008 : 154).

Ainsi l'État provincial définit sa propre orientation et sa propre politique en matière de diversité ethnoculturelle au cours des années 1980. Or, les politiques mises en place à Montréal sont avant tout des politiques municipales, nées suite à des événements à portée locale. Ceci explique que le ministère va peu à peu chercher à encadrer les initiatives de la Ville en la matière.

1.2.2 La centralisation de la gestion de la diversité

Les années 1990 sont marquées par une centralisation, de la part du gouvernement du Québec, des politiques de gestion de la diversité ethnoculturelle mise en place à Montréal. Dès l'automne 1989, la Ville et le MCCI entament des négociations pour conclure une entente qui sera signée en 1991 instituant un cadre général de collaboration entre ces acteurs en matière *d'accueil et d'intégration des immigrants et des membres des communautés culturelles* (Montréal 1991 : non paginé). Cette entente, d'une durée de trois ans et reconductible, propose la mise en place d'un cadre de collaboration entre le ministère et la Ville concernant un certain nombre de projets. Ce cadre de collaboration répond à des motivations différentes selon les acteurs institutionnels considérés. Pour le gouvernement, il s'agit de susciter la collaboration de

⁹³ En ligne. http://www.formulaire.gouv.qc.ca/cgi/affiche_doc.cgi?dossier=2927&table=0, (consulté le 9 février 2009).

la Ville « en vue de la réalisation des objectifs de l'Énoncé de politique du gouvernement du Québec en matière d'immigration et d'intégration » (Québec et Montréal 1991 : 2). Pour la Ville, il s'agit d'affirmer sa volonté de s'impliquer dans le domaine de la gestion de la diversité ainsi que de bénéficier de l'expertise du ministère afin de faciliter la mise en place de sa politique en la matière et de coordonner cette dernière avec celle du gouvernement. Le texte de cette entente affirme ainsi que la Ville, par son plan d'action, « manifeste également sa volonté de s'impliquer dans le domaine de l'immigration et l'intégration » (Québec et Montréal 1991 : 2). Le mémoire de décision du Comité exécutif de la Ville, qui expose les motivations de cette dernière pour la mise en place de cette entente, mentionne que :

« L'entente proposée permettra à la Ville de mieux adapter ses services aux besoins des immigrants et des membres des communautés culturelles. La collaboration avec le MCCI favorisera la cohérence des approches et permettra une optimisation des moyens » (Montréal 1991 : non paginé).

La programmation pour les années 1991-1992 et 1992-1993 couvre plusieurs axes que nous ne détaillerons pas ici. L'étude de cette dernière révèle que plusieurs mesures adoptées par la Ville de Montréal, et qui constituent des « piliers » de sa politique interculturelle, tels que le programme d'accès à l'égalité et le programme de formation à la gestion de la diversité pour les gestionnaires de la Ville, font l'objet de ce cadre de collaboration (Québec et Montréal 1991 : 7). L'entente entre les deux parties a en effet pour objet :

« [l'] établissement d'un mode de collaboration en vue de faciliter le fonctionnement du programme d'accès à l'égalité (PAE) à la Ville de Montréal (...) [et la] participation à la réalisation et à la diffusion d'un programme de gestion de la diversité pour les gestionnaires et notamment pour le personnel cadre de la Ville de Montréal » (Québec et Montréal 1991 : 7).

Les principes de fonctionnement de cette entente sont marqués par la centralisation des relations entre le ministère et la Ville et la « non déconcentration » du ministère. En termes de pilotage administratif, l'entente met en place un comité conjoint dont le rôle est « d'établir la programmation annuelle et d'en coordonner la réalisation » et dont les règles de fonctionnement sont laissées à la discrétion des membres de ce dernier (Québec et Montréal 1991 : 6). Ce comité conjoint est présidé par le sous-ministre du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, soit le niveau central du ministère, et le Secrétaire général de la Ville (Québec et Montréal 1991 : 6).

En outre, cette entente constitue un cadre de collaboration qui n'est pas marqué par la décentralisation telle qu'elle a pu apparaître à la faveur des ententes signées à partir de la fin des années 1990. Si le Bureau interculturel de Montréal a été « étroitement associé à l'élaboration des contenus du projet d'entente et aux discussions avec les représentants du ministère » (Montréal 1991 : non paginé), cette collaboration ne s'accompagne pas de transferts financiers de la part du gouvernement vers la Ville. Le mémoire de décision du Comité exécutif de la Ville mentionne ainsi que cette entente consiste seulement en un « cadre administratif de collaboration » (Montréal 1991 : non paginé). Les budgets des actions sont imputés aux budgets réguliers des différents services municipaux impliqués dans les projets (Montréal 1991 : non paginé).

Cette entente ne marque donc pas une décentralisation de la compétence « intégration des immigrants » vers la Ville avec transfert financier, mais plutôt la prise de contrôle de ce champ de compétence par l'État provincial, qui s'assure ainsi de la collaboration d'un acteur central en la matière : la Ville de Montréal.

En 1996, cette entente ne fonctionne plus, en dépit du fait qu'il existait de nombreuses collaborations entre la Division des affaires interculturelles de la Ville et le ministère pour différents projets, associant également des fonctionnaires fédéraux. Des groupes de travail relatifs à divers projets, récurrents et soutenus (semaine de lutte contre le racisme, mois de l'histoire des Noirs). En revanche, aucun mécanisme formel ne régissait ces relations. Selon une ancienne fonctionnaire de la Ville :

« E : Quand vous étiez en fonction à l'époque y'avait pas de contacts entre la Ville de Montréal et le MICC relatifs à ces questions, ou il y en avait dans le cadre d'autre chose ?

PI : Écoutez, il y a eu toujours beaucoup de contacts entre le ministère (...), le MRCI (...), il y a eu toujours beaucoup de contacts entre la Ville et en particulier entre la Direction, enfin la Division à l'époque (...) des affaires interculturelles, DAI...

E : dans le cadre de quel ...? Est-ce qu'il y avait des mécanismes formalisés qui régissaient ces contacts ou est-ce que c'était des ententes, des contacts plus informels et puis, si oui, sur quel type de projet ?

PI : euh écoutez...

E : Ça date un petit peu...

PI : Ça date, parce que l'entente 1999 est venue tellement formaliser les choses, j'ai de la misère à voir, à me souvenir avant... On avait des contacts très réguliers... La Ville siégeait officiellement, attendez que je me souvienne, entre autres sur des tables qui étaient organisées sur la question des communautés noires, la discrimination subie par des communautés noires, la Ville et le ministère et Patrimoine Canadien collaboraient sur beaucoup de projets dont la semaine d'action contre le racisme, le soutien au mois de l'histoire des Noirs, alors c'était beaucoup autour de projets... On a eu à répétition aussi des projets de ... un musée de la communauté noire à la Petite Bourgogne. Donc on avait vraiment comme des groupes de travail,

je dirais. Et des contacts soutenus sur différents aspects des travaux. Là moi, je suis arrivé en 1996, donc avant ça, euh...

E : donc vous savez pas.

PI : Ben beaucoup moins. C'est vague.

E : Donc, dans tous les cas, cette entente en 1991, vous n'en avez jamais entendu parler, ça faisait absolument pas partie du menu de vos discussions

PI : J'en ai probablement entendu parler mais ça fait déjà un moment, là... Mais je n'ai pas souvenir que ça mettait la table à nos relations de travail »⁹⁴.

Ainsi, si l'entente de 1991 vient mettre en place un cadre d'échange organisant des rapports entre le ministère et la Ville, elle ne traduit pas une décentralisation, en regard des critères définis dans le chapitre 1 (marge de manœuvre accrue de la Ville en raison d'un assouplissement des contrôles de l'État, et transfert de moyens de la part de ce dernier). D'une part, aucun transfert financier de la part du gouvernement n'a eu lieu. D'autre part, la politique de la Ville de Montréal s'inscrit dans le cadre de l'atteinte des objectifs du gouvernement du Québec, notamment de son énoncé de politique datant du début des années 1990.

Pour conclure cette section, les politiques de gestion de la diversité ethnique à Montréal sont mises en place au cours des années 1980 par la CUM et la Ville de Montréal. Ceci s'explique par les tensions entre certaines minorités et les services de police et de transport d'une part, et l'élection du RCM d'autre part. Par ailleurs, la mise en place de ces politiques s'inscrit dans une période de construction de la politique de l'État provincial en la matière, dans un contexte de centralisation des relations entre ce dernier et la Ville de Montréal. La combinaison de ces facteurs explique que l'entente entre le MCCI et la Ville est marquée par une centralisation de la part de l'État provincial.

En revanche, comme nous le verrons dans la partie suivante, les rapports entre les acteurs dans le domaine des politiques de gestion de la diversité culturelle à Montréal changent à partir de 1999. Ceci s'explique parce que l'État québécois se rééchelonne au tournant des années 2000. Montréal fait l'objet de politiques à l'échelle urbaine destinées à accroître sa compétitivité internationale. Ceci va se traduire par la mise en place d'une politique en direction des immigrants à l'échelle de l'île impliquant la Ville

⁹⁴ Entretien 45, Ancienne Chef de la Division des Affaires Interculturelles, Ville de Montréal, 17 décembre 2007.

de Montréal et l'État déconcentré et se caractérisant par une marge de manœuvre plus grande par rapport à l'État central.

2. LE RÉÉCHELONNEMENT DE LA POLITIQUE DE GESTION DE LA DIVERSITÉ ETHNIQUE À MONTRÉAL

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que le rééchelonnement de l'État s'est traduit par une double tendance : la déconcentration du ministère de l'Immigration d'une part, et, d'autre part, une décentralisation asymétrique et partenariale vers la nouvelle Ville de Montréal dans la mise en place de politiques de développement urbain. Le ministère de l'Immigration s'est déployé géographiquement à l'échelle locale et a accru la marge de manœuvre de ses agents locaux, notamment dans leur capacité à nouer des liens avec des organismes locaux - institutionnels ou non - et à soutenir des initiatives locales. Quant à la Ville de Montréal, celle-ci a conclu au tournant des années 2000 des ententes partenariales avec le gouvernement du Québec instaurant des politiques à l'échelle urbaine centrées autour de projets destinés à accroître sa compétitivité internationale. Au cours de ce processus, la Ville a négocié des principes généraux qui lui permettaient d'avoir plus de marge de manœuvre et de poids face à la province pour disposer des sommes issues des transferts financiers qu'elle parvenait à négocier.

Cette section⁹⁵ a pour objet d'analyser comment se modifient les politiques de gestion de la diversité ethnoculturelle à Montréal dans le contexte du rééchelonnement de l'État au Québec. En premier lieu, le rééchelonnement de l'État a pour conséquence la construction d'une politique de gestion de la diversité à l'échelle de la Ville de Montréal dans laquelle l'État a un rôle important et au cours de laquelle se nouent des négociations entre la Ville et l'État déconcentré témoignant de l'augmentation de la marge de manœuvre de ces deux acteurs par rapport à l'État central. En second lieu, nous établirons que, bien que ces changements aient eu lieu sous forme partenariale, et non légale ou réglementaire, et malgré les variations d'acteurs (différents

⁹⁵ Cette analyse sur les ententes entre la Ville et le MRCI puis le MICC a été présentée lors d'une communication au colloque de la Société québécoise de science politique en 2008. Nous remercions Pierre Hamel et Julie-Anne Boudreau pour leurs commentaires qui ont permis d'améliorer et de préciser certains points.

gouvernements au pouvoir, changements de personnes, etc.) qui ont pu amener une période de recentralisation, cette politique à l'échelle locale en matière de gestion de la diversité ethnique s'est, dans une certaine mesure, institutionnalisée et reflète les principes négociés par la Ville et l'État lors de la signature du contrat de ville en 2003. Enfin, en troisième lieu, à partir d'une analyse de l'entente entre le MICC et la CRÉ, nous montrerons comment l'État central, malgré le rééchelonnement, a développé une capacité d'intervention importante à l'échelle locale.

Les ententes étudiées au cours des développements suivants ont fait l'objet de différents travaux. Cé. Poirier note que le cadre des relations entre les municipalités et la province prévalant au Québec reste marqué par la centralisation, ce qui ouvre plutôt la voie à des ententes partenariales (Poirier 2005b : 33). Pourtant, ces dispositifs traduisent, selon nous, la marge de manœuvre accrue de la Ville dans ses rapports avec le gouvernement. A.-C. Fourot a également étudié ces ententes, en montrant qu'elles sont « les produits des négociations entre le gouvernement municipal et provincial et comment elles restent basées sur le mécanisme de médiation ouverte » (Fourot 2008 : 301). Si certaines de ses analyses rejoignent en partie les nôtres, notamment en montrant que ces ententes sont « décentralisées » (Fourot 2008 : 301), notre propos est plutôt d'analyser finement l'évolution des rapports entre les acteurs institutionnels centraux et locaux, c'est-à-dire l'État central, l'État déconcentré et la Ville, afin de montrer les recompositions des politiques de gestion de la diversité ethnoculturelle à Montréal dans un contexte de rééchelonnement de l'État au Québec.

En premier lieu, seront examinées les ententes successives liant le MRCI puis le MICC et la Ville de Montréal afin de montrer les débuts de la mise en place de la politique de gestion de la diversité ethnique à l'échelle de la ville. En second lieu, nous montrerons que, à partir de 2007, l'institutionnalisation de cette politique se traduit d'une part, par une marge de manœuvre accrue des acteurs institutionnels locaux par rapport à l'État central et, d'autre part, par le fait que la gestion de la diversité devient un élément utilisé dans la stratégie d'internationalisation de cette dernière poursuivie par les acteurs locaux.

2.1 Le début des politiques de gestion de la diversité ethnique à l'échelle de la ville de Montréal

À partir de 1999, le contexte de rééchelonnement de l'État mis en place à ce moment au Québec commence à structurer les ententes conclues entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal. Comme nous l'avons vu, une entente-cadre est conclue en 1999 mettant en place des projets à l'échelle de la ville, destinée à améliorer la compétitivité internationale de la métropole. Pour reprendre la terminologie de N. Brenner, l'entente-cadre constitue ainsi une « *urban locational policy* ». Cette entente, comme il a été vu dans le chapitre précédent, instaurait un cadre général et stratégique pour des transferts financiers du gouvernement dans une série de domaines afin de positionner avantageusement la Ville de Montréal dans la concurrence internationale. Dans le même temps, le ministère de l'Immigration, à la suite d'un processus de déconcentration au cours des années 1990, crée, à cette période, des services à une échelle infra-municipale sur l'île de Montréal afin de mieux maîtriser l'application de ces propres programmes à cette échelle. Le rééchelonnement de l'État marque donc le début d'un changement dans les relations entre la Ville et le ministère, mais aussi entre les directions locales et centralisées de ce dernier. La gestion de la diversité ethnique à Montréal traduit ces changements. À partir de 1999, cette dernière fait l'objet d'une politique à l'échelle locale au sein de laquelle les rapports entre la Ville, l'État central et les échelons locaux de l'État se reconfigurent.

2.1.1 L'institutionnalisation d'une politique rééchelonnée en direction des immigrants à l'échelle de la Ville de Montréal

Au moment où se négocie l'entente-cadre de 1999 entre la Direction générale de la Ville et le gouvernement du Québec, les services du ministère de l'Immigration, notamment ceux s'occupant de la francisation, et la Division des affaires interculturelles de la Ville, entament des discussions afin de mettre en place l'entente Ville de Montréal-MRCI pour l'intégration en français des immigrants. Cette entente organise une politique de gestion de la diversité ethnique à l'échelle locale dont les acteurs principaux

sont la Ville de Montréal et le ministère de l'Immigration, et notamment sa Direction régionale (déconcentrée) à Montréal. Cette entente a pour objectif de « favoriser l'accueil et l'intégration en français des immigrants à la communauté montréalaise et à la culture québécoise » (Québec et Montréal 1999b : annexe A). Plus spécifiquement, il s'agit de « favoriser, à travers l'offre municipale de service, l'accueil et l'intégration en français des immigrants à la communauté montréalaise » dans trois domaines : culture, sports et loisirs, vie de quartier et environnement (Québec et Montréal 1999b : annexe A).

Les raisons qui ont amené à la conclusion d'une telle entente sont les suivantes. La Ville de Montréal a souhaité faire reconnaître par le MRCI ses activités en direction des immigrants au travers de sa propre offre de services ou de celle de ses partenaires et obtenir une aide financière pour ces dernières. Pour sa part, dans le cadre de sa stratégie de rééchelonnement à Montréal, le ministère a souhaité renforcer l'efficacité des cours de francisation offerts aux nouveaux arrivants par le biais des services que la Ville avait mis en place. Comme l'explique la Directrice de la DAI de l'époque :

« PI : C'était assez conjoint ... C'était un peu un aboutissement naturel des travaux et il y a eu des négociations politiques sur un contrat de ville⁹⁶, le contrat de ville entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec, qui était en très grande discussion entre la Direction générale de la Ville, et ça devait être même le bureau du premier ministre à l'époque - moi j'étais pas dans les discussions centrales – qui venaient décliner pour un ensemble de secteurs d'activités des projets et des ententes de financements à Montréal. Nous on avait des discussions depuis longtemps avec le MICC et on avait aussi un positionnement, je dirais, qui était que les villes, et la Ville de Montréal en particulier, font beaucoup pour l'intégration des immigrants et que on doit avoir un financement pour ces questions-là. Donc on avait un positionnement qu'on répétait dans nos mémoires sur les niveaux d'immigration etc. qui était là depuis toujours et qui venait mettre la base de la discussion avec Québec pour dire 'nous on en fait de l'intégration et on doit être soutenu financièrement pour faire ça'. Quand les discussions plus générales sur le contrat de ville sont arrivées, la Direction générale est allée dans tous les services de la Ville pour voir quels étaient les projets qui avaient besoin de financement à Montréal. Ben évidemment celui-là s'est retrouvé dans le menu avec des gens avec qui on travaillait depuis des années de toutes façons qui étaient tout à fait prêts à élaborer avec nous cette entente-là.

E : Vous parlez du ministère, là ?

PI : Du ministère (...) Et je me souviens, avant cette entente on avait eu beaucoup de discussions sur la question de la francisation et les gens du ministère étaient venus nous rencontrer pour nous dire on est à la recherche de projets, de façons de mieux soutenir l'efficacité des cours de français par des activités d'usagers. On était même dans les premiers moments d'un brainstorming avec le MRCI qui essayait de trouver des façons de rendre plus efficaces ses activités de formation. C'est ce qui est venu sur le fond, mettre la base des projets qu'on a élaboré dans l'année 1 de cette entente »⁹⁷.

⁹⁶ En fait, il s'agit de l'entente-cadre de 1999.

⁹⁷ Entretien 45, ancienne Chef de division de la Division des affaires interculturelles, Ville de Montréal, 17 décembre 2007.

À partir de la mise en place de l'entente Ville de Montréal-MRCI pour l'intégration en français des immigrants en 1999, des mécanismes formels de relations ont été instaurés entre le ministère et la Ville. Nous avons vu que les principes de l'entente-cadre de 1999 sont peu marqués, dans les rapports entre le gouvernement et la Ville, par la décentralisation. Ces principes se traduisent dans l'entente Ville-MRCI. L'entente de 1999 confie à la Ville de Montréal un montant de 500 000 \$ provenant du ministère afin de mettre en place des actions dans certains secteurs d'intervention. Ces derniers sont mis en œuvre par des services locaux et municipaux, ou des partenaires de la Ville délégataires de services telles que les bibliothèques ou les maisons de la culture (Québec et Montréal 1999b : 3). Ces actions doivent être structurées par un plan d'action. Les axes de ce dernier sont appelés dans l'entente « secteurs d'interventions » et sont au nombre trois : culture, sports et loisirs, vie de quartier et environnement (Québec et Montréal 1999b : annexe A). Afin de coordonner l'implantation de ce plan d'action, une fonctionnaire du MRCI a été « prêtée » par ce dernier à la Ville :

« PI : (...) Dans l'entente était prévu un prêt de service d'une personne du ministère pour coordonner cette entente-là et faire le lien entre la Direction des affaires interculturelles et les services municipaux et les arrondissements (...) »

E : Donc elle était à l'époque au MRCI ?

PI : Au MRCI. Et elle a été prêtée à la Ville pour coordonner, implanter, développer, coordonner, implanter cette entente là. Et en fait, c'était coordonner l'entente et coordonner le plan d'action. Parce que dans l'entente, il était prévu qu'on mette en place un plan d'action (...) »⁹⁸

Cette entente, dans la dimension des rapports entre la Ville et le ministère, reste formellement centralisée, à l'instar de l'entente-cadre de 1999. Le plan d'action de la Ville doit être présenté, par cette dernière, au ministère et validé *a priori* par le niveau central du ministère avant sa mise en œuvre. Dans le texte de l'entente, les engagements de la Ville sont clairs à cet égard :

« Déposer, à la satisfaction du MINISTRE, au plus tard trois mois après la signature de la présente lettre d'entente, un rapport contenant les renseignements suivants : pour chaque activité ou projet du plan d'action, les objectifs spécifiques, les modalités et le calendrier détaillé de réalisation (étapes et échéance), la nature des activités, le volume et les caractéristiques de la clientèle visée, la contribution de la Ville, des autres partenaires collaborant à la réalisation soit à titre de collaborateur, de sous-contractant ou de partenaire financier, le budget détaillé, les modalités de suivi et d'évaluation du plan d'action » (Québec et Montréal 1999b : 3)

⁹⁸ Entretien 32, Fonctionnaire, Direction de la diversité sociale, Ville de Montréal, 26 octobre 2007.

De plus, la Ville doit fournir deux rapports de suivi et d'avancement du plan d'action au moyens de « fiches d'actions » et les faire valider par le niveau central du ministère (Québec et Montréal 1999b : 3).

Toutefois, une lecture un peu plus fine des mécanismes de mise en place et de gestion révèle que le contexte de rééchelonnement de l'État, marqué par l'augmentation de la marge de manœuvre de l'État déconcentré par rapport à l'État central et de celle de la Ville par rapport à l'État, a eu un impact sur le domaine de la gestion de la diversité à Montréal. Premièrement, les mécanismes de pilotage révèlent bien la déconcentration du MRCI. L'entente repose sur la création d'un comité conjoint présidé par la directrice de la DAI et une fonctionnaire du ministère⁹⁹ (Québec et Montréal 1999b : 4), dont la lettre d'entente signée en 2000 précise qu'il s'agit de la Directrice régionale de Montréal du ministère (Québec et Montréal 2000 : 5). Ainsi, le pilotage de l'entente est formellement confié à l'échelon local - et non au niveau central - du ministère. Nous rappelons que, dans l'entente de 1991, ce comité était présidé par le sous-ministre adjoint à l'intégration, soit la direction centrale du ministère, preuve que l'une des dimensions des réformes de rééchelonnement de l'État, soit l'accroissement de l'autonomie de l'État déconcentré par rapport à l'État central, a eu un impact sur le domaine de la gestion de la diversité ethnique à Montréal.

La deuxième dimension, celle des relations entre la Ville et l'État, est également marquée par des changements par rapport à l'entente de 1991. L'entente de 1999 a été négociée localement, par la Division des affaires interculturelles de la Ville et la Direction régionale du ministère à Montréal, à partir des liens de collaboration tissés entre ces deux services :

« E : Avec qui vous étiez en contact à l'époque pour négocier cette entente ? C'est vous qui avez négocié l'entente, je suppose ?

PI : Oui. La Directrice régionale de Montréal.

E : J'ai vu la forme générale de l'entente. Sur quoi vous vous êtes basées pour mettre en place ce cadre d'entente là ? Y'avait notamment une certaine forme de gouvernance qui était imaginé. Comment vous avez imaginé tout cela ? Vous avez pris modèle sur certaines choses qui existaient ou ça venait de l'entente-cadre de 1999, de ce que vous appelez le contrat de ville ? Vous avez été libres de négocier la forme ou est-ce que vous vous êtes référées à des choses, on vous a...

PI : On était libre de négocier la forme de ça avec le ministère. Dans chacune des Directions, on venait concrétiser les volontés de travailler plus étroitement et la volonté de Québec de nous

⁹⁹ La lettre d'entente de 1999 mentionne simplement le nom d'une fonctionnaire du ministère.

donner du financement pour le faire dans des choses qui s'élaboraient dans chacune des directions avec l'expertise en place »¹⁰⁰.

Un comité de gestion a été mis en place afin de soutenir la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du *Plan d'action de la Ville de Montréal visant à favoriser l'accueil et l'intégration en français des immigrants à la communauté montréalaise et à la culture québécoise* (Québec et Montréal 1999b : 3). Les rapports entre l'État déconcentré et la Ville de Montréal, tels qu'ils apparaissent dans le fonctionnement du comité de gestion, attestent également de changements. Le contenu global du plan d'action a été élaboré conjointement par la DAI et la Direction du MRCI à Montréal :

« PI : Donc nous on a mis à contribution tous nos services municipaux pour qu'ils nous proposent des projets, une fois qu'on avait cerné les grands encadrements et ben ça montait de tous les réseaux locaux, du MICC¹⁰¹, du nôtre. (...) On avait un comité de gestion, la Directrice régionale et moi-même, et on élaborait ensemble, on recevait des projets puis on structurait une entente globale »¹⁰².

Les projets sont amenés et structurés par la DAI en accord avec le ministère à partir d'un diagnostic préalable opéré par ces deux acteurs :

« PI : On a fait un diagnostic plus central le MICC et nous pour dire ok on parle d'usage du français : qui est en processus de francisation, y'en a combien de personnes, dans quels quartiers ils sont ? Donc tout ça, ça s'est fait de façon centralisée par nous avec l'aide du ministère. Si vous regardez la première mouture de cette entente, elle est très, très précise sur de combien de personnes on parle et où est-ce qu'on va intervenir. Les quartiers étaient choisis comme ça.

E : Par vous ?

PI : Ensemble, le MICC et nous. Bon écoute il y a un quartier ici.... Je me rappelle qu'on s'est dit on va aller travailler dans Hochelaga-Maisonneuve, il y a presque pas d'immigrants mais ils sont tous concentrés en HLM, donc il y a un effet de discrimination très fort, il faut aller intervenir là, même si c'est pas un quartier d'immigration, il y a une appréhension qu'il y a peut-être des problèmes de racisme, d'exclusion... Non seulement, il y a plus d'immigrants, mais ils sont en HLM en plus, c'est la formule explosive, donc il faut vraiment intervenir tout de suite en HLM là. Donc ça on l'a fait avec les gens de l'Office municipal d'habitation sur des projets HLM, on a choisi les HLM en disant, là il y a une problématique, mais on l'a fait, je vous le disais, à partir des données, qu'on avait sur chacun des quartiers et avec les gens de terrain (...)

E : Données qui étaient fournies par le ministère ?

PI : Par l'Office, dans ce cas là, c'était par l'Office.

E : Et le ministère vous a suivi ou ils étaient aussi au courant que il y avait un problème, ils avaient diagnostiqué la même chose et vos diagnostics se sont rejoints ?

PI : Ben dans le détail du projet, est-ce que par exemple Hochelaga Maisonneuve, le ministère le savait ? Nous ne le savions probablement même pas quand on s'est assis avec l'Office pour dire on parle de ça... (...) Peut-être le ministère le savait puisqu'ils étaient bien implantés probablement. Je veux dire c'était du partage d'informations. Après qui savait, qui savait pas...

¹⁰⁰ Entretien 45, ancienne Chef de division de la Division des affaires interculturelles, Ville de Montréal, 17 décembre 2007.

¹⁰¹ Il s'agit plutôt, à l'époque, du MRCI.

¹⁰² Entretien 45, ancienne Chef de division de la Division des affaires interculturelles, Ville de Montréal, 17 décembre 2007.

Je sais très bien qu'on s'est assis et qu'on a dit, là, on va mettre des fonds, là, on va intervenir »¹⁰³.

L'extrait d'entretien suivant, mené avec un autre fonctionnaire municipal, confirme la marge de manœuvre de la Ville dans le choix des projets :

« E : Les actions, elles étaient définies par la Ville. Le ministère, lui, n'avait pas son mot à dire sur la définition des actions... ?

PI : Non, pas vraiment. Je pense que... C'est une entente de partenariat, d'égal à égal, c'était pas une entente d'exécutant à exécuteur. C'est, je veux dire... La Ville était vraiment le leader dans la réalisation du plan d'action. Mais naturellement, compte tenu que l'argent venait du ministère, le ministère voulait simplement s'assurer que à travers les axes d'intervention, les projets soient bien définis et qu'on ait bien ciblé les clientèles puis qu'on réponde aux préoccupations du ministère parce que le ministère, il a une mission, il a un mandat aussi, donc faudrait qu'il y ait une certaine concordance entre les deux. Mais c'est la Ville qui était le maître d'œuvre de la réalisation du plan d'action, et c'est la Ville qui était l'initiatrice des projets.

E : D'accord.

PI : Le ministère faisait juste s'assurer que ce qui était soumis était conforme aux paramètres, aux orientations de l'entente »¹⁰⁴

Le fonctionnement « en routine » de l'entente implique des rapports entre la Ville et la Direction régionale du ministère. Comme l'explique un fonctionnaire municipal :

« E : À quel service du ministère vous envoyiez le plan à l'époque ?

PI : On l'envoyait je pense à la Direction régionale, à la Direction responsable de coordonner, d'être membre du comité aviseur... C'est la Direction qui était chargée de recevoir les rapports d'étapes, de participer au comité de suivi et qui était la responsable de fournir l'information aux autorités du ministère »¹⁰⁵.

Au sein du comité conjoint, la Ville fait un compte rendu des activités et la Direction régionale du ministère effectue des contrôles sur l'utilisation des fonds confiés.

« E : Comment ça fonctionnait, ce comité conjoint ?

PI : Le comité conjoint visait à faire le point sur l'état de situation des projets réalisés, sur les difficultés rencontrées, est-ce qu'on est capable de rejoindre les clientèles des nouveaux arrivants, est-ce qu'ils sont intéressés à participer, est-ce que... quel résultat ça donne, quelles sont nos stratégies pour les rejoindre, est-ce qu'il y a des modifications à apporter. Est-ce que les immigrants trouvent ça intéressant, est-ce qu'ils sont satisfaits, est-ce qu'ils trouvent que c'est une démarche intéressante, est-ce qu'on facilite l'accès aux équipements scientifiques par exemple (...)

E : Les rôles respectifs du ministère et de la Ville dans ce comité, c'était quoi ?

PI : (...) La Ville faisait des réunions pour informer le ministère de l'état d'avancement des projets, des rapports d'étapes avec des résultats quantitatifs et qualitatifs et le ministère, évidemment, comme bailleur de fonds, voulait savoir si l'argent accordé à la Ville était utilisé à bon escient et si ça rejoignait ses préoccupations au niveau de ces clientèles »¹⁰⁶.

¹⁰³ Entretien 45, ancienne Chef de division de la Division des affaires interculturelles, Ville de Montréal, 17 décembre 2007.

¹⁰⁴ Entretien 32, Fonctionnaire, Direction de la diversité sociale, Ville de Montréal, 26 octobre 2007.

¹⁰⁵ Entretien 32, Fonctionnaire, Direction de la diversité sociale, Ville de Montréal, 26 octobre 2007.

¹⁰⁶ Entretien 32, Fonctionnaire, Direction de la diversité sociale, Ville de Montréal, 26 octobre 2007.

En général, le plan d'action soumis par la Ville au ministère est accepté, comme l'explique un fonctionnaire municipal :

« E : Est-ce que c'est arrivé que le plan soit revu par le ministère et qu'on vous dise : 'attention, ça, ça ne correspond pas à nos priorités', ou est-ce qu'en général, c'était accepté ?
PI : Moi je dirais qu'en général c'était accepté (...) »¹⁰⁷

Le comité est néanmoins le siège de négociations dès la première année d'entrée en vigueur de l'entente. Ces dernières révèlent la capacité de la Ville à faire accepter certaines de ses priorités issues de ses propres diagnostics :

« PI : Parce que au départ, l'entente visait à rejoindre les nouveaux arrivants de cinq ans et moins dans le processus d'intégration. Sauf qu'on s'est aperçu, au fil du temps que il y avait parfois des nouveaux arrivants qui étaient encore en processus d'intégration qui avaient plus que cinq ans d'arrivée au Québec. Donc on a demandé au ministère d'avoir la permission d'élargir un peu, d'intégrer dans certains groupes des nouveaux arrivants qui avaient plus de cinq ans mais qui avaient encore des problématiques au niveau de la maîtrise de la langue française ou qui ne connaissaient peu ou pas les services municipaux.

E : À quelle date vous avez fait cette demande au ministère à peu près ? Très rapidement ou...

PI : La première année je pense, la première année déjà on a dit oui on va prioriser la clientèle de 5 ans et moins mais parfois s'il y a des gens que ça fait un petit peu plus de 5 ans qui sont ici, on va pas les refuser dans des groupes parce que c'est plus de cinq ans parce que on considère que c'est du cas par cas et parce que il y a des immigrants c'est plus long leur processus d'intégration (...) »¹⁰⁸

Alors que l'entente de 1991 porte sur des projets transversaux ne ciblant pas l'échelle locale et ne reflète pas une attention aux enjeux des territoires, celle conclue en 1999 évoque, au contraire, la mise en place de projets à cette échelle. Ces derniers, visant certains quartiers d'intervention particuliers, ont été définis par la Ville :

« E : Les quartiers sur lesquels ont été développées les actions, pareil, c'était de la compétence de la Ville plutôt de définir ces quartiers-là ?

PI : Oui, oui, les quartiers oui, oui. Les quartiers, c'était des quartiers à forte concentration de population, à concentration multiethnique »¹⁰⁹

Deux lettres d'ententes subséquentes ont été signées en 2000 (Québec et Montréal 2000) et 2001 (Québec et Montréal 2001). Ces dernières confirment les principes de fonctionnement établis dans l'entente de 1999. Le comité conjoint de l'entente est composé des mêmes fonctionnaires que celui mis en place en 1999, soit la Direction du ministère à Montréal et le BAI de la Ville :

« Les deux parties s'engagent à mettre en place un comité conjoint composé de représentants de la Ville et du ministère, et ayant le mandat de soutenir la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation

¹⁰⁷ Entretien 32, Fonctionnaire, Direction de la diversité sociale, Ville de Montréal, 26 octobre 2007.

¹⁰⁸ Entretien 32, Fonctionnaire, Direction de la diversité sociale, Ville de Montréal, 26 octobre 2007.

¹⁰⁹ Entretien 32, Fonctionnaire, Direction de la diversité sociale, Ville de Montréal, 26 octobre 2007.

du plan d'action. Ce comité sera dirigé conjointement par la directrice régionale de Montréal du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et la chef du Bureau des affaires interculturelles de la Ville de Montréal » (Québec et Montréal 2000 : 5).

De la même façon, le circuit de décision en matière de reddition de comptes est semblable à celui établi en 1999. La Ville a pour obligation de faire valider le plan d'action pour lequel elle reçoit des financements du ministère. Les relations entre la Ville et le ministère sont ainsi toujours marquées par des contrôles *a priori* de la part du gouvernement. De plus, les balises de fonctionnement mises en place dans le cadre de l'entente précédente sont reprises dans l'entente conclue en 2000. Parmi les obligations de la Ville, figure ainsi celle de :

« Déposer, à la satisfaction du MINISTRE, dès la signature de la présente lettre d'entente, une programmation estivale détaillée, et au plus tard trois mois après la signature de la présente lettre d'entente, une programmation détaillée couvrant le reste de l'année. La programmation devra s'appuyer sur les résultats de l'entente précédente et contenir les renseignements suivants : pour chaque activité de la programmation, les objectifs spécifiques, les modalités et le calendrier détaillé de réalisation (étapes et échéance), la nature de l'activité, le volume et les caractéristiques de la clientèle visée, la contribution de la ville, des autres partenaires collaborant à la réalisation, soit à titre de collaborateur, de sous-traitant ou de partenaire financier, et le budget détaillé » (Québec et Montréal 2000 : 4).

Cette entente est devenue triennale en 2002 et la Ville a renégoциé le montant de la subvention du ministère à hauteur de 650 000 \$ (Québec et Montréal 2002b : 3). Cette demande a été effectuée par la Ville en argumentant de la création de la nouvelle Ville :

« PI : Il y a eu une entente 2002-2005, une entente... Parce que la Ville jugeait ça important de pouvoir faire du développement et des prévisions à plus long terme et aussi parce que c'était la mise en place de la nouvelle Ville de Montréal, donc avec les 27 arrondissements. Et on a demandé une bonification de l'entente parce que, évidemment, le nombre d'immigrants avait augmenté. C'est là que l'entente a été renégoциée. Elle est passée de 500.000 à 650.000 (...) »¹¹⁰

La création de la nouvelle Ville, conséquence des réformes institutionnelles examinées au chapitre précédent, a donc eu pour effet d'accroître les transferts financiers du gouvernement en matière de gestion de la diversité ethnoculturelle à l'échelle de la Ville de Montréal. La nouvelle Ville a pu renégoциer la portée de l'entente en y incluant certains projets émanant des nouveaux arrondissements, donc des anciennes villes fusionnées :

« PI : Donc ce qui est arrivé, c'est qu'il y a eu des négociations pour avoir plus d'argent. La Ville a pas eu ce qu'elle aurait voulu avoir mais elle a eu plus. Et donc là, l'entente s'est articulée autour de la mise en place de la nouvelle Ville et du fait que la Ville était maintenant décentralisée. Et donc là on a proposé aux arrondissements (...), mais ce qui a été proposé à une grande réunion c'est les arrondissements, les nouveaux arrondissements ont été convoqués aussi

¹¹⁰ Entretien 32, Fonctionnaire, Direction de la diversité sociale, Ville de Montréal, 26 octobre 2007.

à venir échanger avec la Direction en plus des anciens arrondissements sur la question et la problématique de l'intégration des immigrants et sur leur désir de soumettre ou pas des projets dans le cadre de cette entente là pour faire partie du plan d'action. Et bien sûr, comme l'enveloppe a été un peu bonifiée, elle avait passé de 500.000 à 650.000 c'est clair quand même qu'il y avait des projets métropolitains qui étaient maintenus. La première chose, c'était de dire les projets qui fonctionnent bien vont être maintenus (...). Mais on a voulu quand même s'assurer que les arrondissements, les nouveaux arrondissements participent aussi à certains projets. Il y avait une certaine marge de manœuvre budgétaire. C'est sûr que ça a fait des frictions parce que certains arrondissements qui disaient moi j'aurais plus de besoins que ce que vous pouvez me donner, mais on a quand même en 2002 réussi à toucher treize arrondissements au lieu de neuf avec cette nouvelle enveloppe budgétaire là. Et donc on a eu un plus grand rayonnement si l'on veut avec l'entente »¹¹¹.

Les règles de gestion de l'entente ont peu été modifiées, notamment parce que le ministère exerce toujours un contrôle *a priori* sur le plan d'action de la Ville. Parmi les engagements de la Ville, l'entente de 2002 stipule ainsi que cette dernière doit « déposer, à la satisfaction du MINISTRE, un plan d'action visant à favoriser l'accueil et l'intégration en français des immigrants à la communauté montréalaise et à la culture québécoise, et en assurer la mise en œuvre en collaboration avec le ministère (...) » (Québec et Montréal 2002b : 3). Ce plan d'action inclut également les projets développés dans les quatre nouveaux arrondissements de la Ville (Québec et Montréal 2002b : 4).

2.1.2 La recentralisation de la politique de gestion de la diversité ethnique à Montréal

Les mécanismes de gestion de l'entente entre la Ville et le MRCI puis le MICC ont donc relativement peu changé jusqu'en 2004. Ils sont marqués par des échanges locaux entre la Ville et la Direction du ministère à Montréal, une capacité de négociation de la Ville par rapport à l'État provincial et la gestion déconcentrée du ministère. Toutefois, la centralisation des relations entre la Ville et l'État provincial reste prégnante, notamment en raison des contrôles exercés *a priori* par le ministère sur le plan mis en œuvre par la Ville. À partir de l'élection du gouvernement libéral en 2003, ces principes vont être remis en question, aboutissant à des relations entre la Ville et l'État provincial marquées par la centralisation au profit de ce dernier. Cette recentralisation est perceptible dans l'entente conclue en 2004.

¹¹¹ Entretien 32, Fonctionnaire, Direction de la diversité sociale, Ville de Montréal, 26 octobre 2007.

L'amorce de la recentralisation

En 2004, s'amorcent des négociations qui vont se traduire par la recentralisation des relations entre la Ville de Montréal et le ministère dans le domaine de la gestion de la diversité d'une part et une affirmation du contrôle du niveau central de ce dernier sur la Direction régionale à Montréal d'autre part. L'État central reprend donc le contrôle de la politique menée par la Ville et l'État déconcentré à l'échelle locale. À cette date, le gouvernement change d'orientation politique, les libéraux accédant au pouvoir. Dans la foulée de cette élection, comme l'a noté A.-C. Fourot, le ministère demande à la Ville de Montréal de rouvrir des négociations relatives à l'entente en cours pour en modifier certaines priorités. Le ministère formule le souhait d'y introduire des actions ciblant l'intégration des immigrants au marché du travail, en conformité avec son propre plan d'action de 2004 (Fourot 2008 : 304). Ceci marque la reprise du contrôle opéré par le niveau central du ministère sur l'entente conclue, à l'échelle locale, par la Direction du ministère à Montréal et la Ville. Si les mécanismes formels de gestion de l'entente (comité de gestion, reddition de compte, etc...) ne changent pas, cette recentralisation se manifeste néanmoins à la fois dans le choix des axes, et donc dans les projets soutenus, mais également dans les quartiers d'intervention sur lesquels se déroulent ces projets. L'addenda à la lettre d'entente signée en 2004 évoque ces changements :

« ATTENDU QUE la ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration procède à une révision des orientations de son ministère et que ces nouvelles orientations portent, notamment, sur l'accès à l'égalité et l'insertion en emploi des immigrants et des membres des communautés ethnoculturelles et sur l'établissement de relations interculturelles harmonieuses entre les Québécois de toutes origines;

ATTENDU QUE les parties s'entendent sur la réouverture de la lettre d'entente, pour la dernière année 2004-2005, en vue de modifier les axes d'intervention à retenir, de façon à respecter les orientations ministérielles.

EN CONSÉQUENCE, les parties conviennent de ce qui suit :

1 Malgré le deuxième alinéa de l'article 3 de la lettre d'entente, le plan d'action pour la période du 1^{er} avril au 31 mars 2005 (...) sera élaboré en fonction des trois axes d'intervention suivants :

1.1 Accès à l'égalité en emploi pour les clientèles visées par la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics (...)

1.2 Insertion en emploi des immigrants et de membres des communautés culturelles

1.3 Relations interculturelles (...)

» (Québec et Montréal 2004 : 1-2).

Comme l'évoque un fonctionnaire de la Ville, ces modifications sont le résultat de négociations politiques et ont constitué une réorientation du contenu de l'entente. Elles ont eu pour effet non seulement de modifier légèrement le contenu des projets qui

ont fait l'objet de l'entente de 1999 mais également d'intégrer dans la nouvelle entente de nouveaux projets reliés aux axes d'insertion en emploi prônés par le ministère :

« E : Les priorités en 2004, elles passent à trois : relations interculturelles...

PI : Ouais, c'est-à-dire que les axes d'intervention ont changé parce que ... (...) Avec le changement de gouvernement, le changement de ministre, le ministre a demandé de rouvrir l'entente (...). La Ville au plan politique, la Ville de Montréal a accepté cette réouverture de l'entente pour introduire des nouveaux axes d'intervention qui sont relations interculturelles, insertion en emploi et accès à l'égalité en emploi. Et donc, à partir de 2004-2005, les projets devaient être collés en fonction de ces axes d'intervention-là. Ils devaient être définis en fonction de cadrer dans ces nouveaux axes d'intervention. (...) On a fait ça selon notre compréhension, notre jugement et en se disant aussi que dans le fond, les projets qui étaient parties prenantes de l'entente de 1999 répondaient en grande partie à cette préoccupation de faire, de favoriser les relations interculturelles, la mixité, les échanges, le rapprochement... Il y avait pas tellement de problème. On a juste modifié, on a demandé aux arrondissements, aux organismes, de modifier leurs projets et de faire plus cadrer avec ça. Mais les autres volets c'était plus compliqué parce qu'en insertion en emploi, on n'était pas dans nos champs de compétences. Là on a trouvé des partenaires qui avaient des projets sur leur table à dessin puis dans l'addenda c'était demandé la première année qu'il y ait au moins trois projets à cet axe là. Ça fait qu'on a réussi à trouver trois projets »¹¹²

Cette recentralisation des relations s'est également manifestée dans le choix des quartiers d'intervention. Alors que, nous l'avons vu, dans les ententes précédentes, ces derniers étaient choisis par la Ville de Montréal, la nouvelle entente modifie ce fonctionnement. Le choix des quartiers d'intervention fait ainsi l'objet de négociations entre le ministère et la Ville. L'addenda précise ainsi que : « le plan d'action sera implanté dans certains arrondissements à être déterminés par *les parties* » (Québec et Montréal 2004 : 2, emphase dans l'original).

Un addenda à la lettre d'entente est signé en 2005 (Québec et Montréal 2005), qui ne modifie pas sensiblement les relations entre les deux partenaires. En revanche, en 2006, le contrôle opéré par l'État central se renforce car les négociations entre la Ville et le ministère aboutissent à l'inclusion directe, dans la politique de gestion de la diversité ethnique à l'échelle locale, des normes issues d'un programme défini par le niveau central du ministère.

La poursuite et le renforcement de la centralisation

En 2006, un nouvel addenda à la lettre d'entente est signé entre les parties, qui traduit un renforcement de la centralisation par rapport à la situation antérieure. En effet, cet addenda a pour résultat d'intégrer officiellement les critères de l'un des programmes

¹¹² Entretien 32, Fonctionnaire, Direction de la diversité sociale, Ville de Montréal, 26 octobre 2007.

du ministère, le PARCI¹¹³, en vue de structurer des actions et de les flécher sur une thématique particulière : la prévention de la violence chez les jeunes. L'addenda prévoit ainsi :

« Le versement par la Ministre à la Ville d'une contribution supplémentaire annuelle de cent mille dollars (100 000\$) dans le cadre du programme d'appui aux relations civiques et interculturelle (PARCI) laquelle somme sera entièrement consacrée à l'axe d'intervention « Relations interculturelles » pour des activités structurantes qui s'inscrivent dans la prévention de la violence chez les jeunes et toute autre problématique apparentée identifiée par la Ville et convenue par les parties. Les sommes allouées à des projets devront respecter le cadre normatif en vigueur du programme PARCI tel qu'il apparaît à l'annexe A. Les projets retenus dans le cadre de cette contribution supplémentaire seront identifiés dans le plan d'action qui sera déposé conformément aux articles 3 et 4 des présentes » (Québec et Montréal 2006a : non paginé).

Cette modification s'explique par les négociations financières qui ont pris place entre la Ville et le ministère. Comme le note A.-C. Fourot, la Ville a fait pression, à ce moment, sur le gouvernement pour obtenir une majoration de l'enveloppe financière de la part de ce dernier en invoquant l'ampleur des sommes qu'elle investit dans le domaine de la diversité ethnoculturelle. Le conflit s'est ainsi cristallisé autour de l'utilisation des fonds de la compensation fédérale provenant de l'accord Canada-Québec (Fourot 2008 : 307-308). En réponse à ces pressions, le ministère octroie 100 000 \$ supplémentaires à la Ville en échange de l'application, à l'échelle locale, des normes du programme PARCI définies par l'une de ses directions centralisées. Un fonctionnaire municipal qui participa à ces négociations explique la teneur de ces dernières et comment elles ont abouti à l'inclusion des critères du PARCI dans l'entente :

« E : Le montant, il a été ... monté à 750 000.

PI : Le montant, la dernière année, et puis ça c'est en concordance avec le contrat de ville. Dans le contrat de ville, la dernière année de l'entente c'était prévu que la Ville reçoive 750 000 dollars.

E : Comment ça a été négocié cette augmentation ?

PI : Ben ça a été négocié... On avait... Il était prévu qu'il y aurait des augmentations graduelles. Regardez 2002-2003, c'était 650 000, 2003-2004 on a eu 675 000, 2004-2005 on devait avoir 700 000. On l'a pas eu, on a eu 650 000 parce qu'il y a eu un changement de gouvernement (...). Il y a eu des réductions. Ça fait que l'entente... Après ça, après 2005, il y avait plus d'entente. On n'a pas fait de nouvelle entente triennale, on a été obligé de faire un addenda. On a fait un addenda et on a eu le même montant d'argent parce que le ministère avait pas d'argent. Puis l'année suivante on a renégocié avec le gouvernement, et on a demandé plus d'argent. Puis le gouvernement du Québec, le ministère a montré une ouverture puis a dit on pourrait vous donner 100 000 de plus, ce qui est une bonification de l'entente à travers l'enveloppe du programme PARCI, le programme d'aide [sic] au relations civiques et interculturelles. Alors, là, ça nous a permis d'avoir ces 100 000 dollars-là, qui est venu s'ajouter aux 650 000. Alors dans l'addenda, c'était mentionné qu'il y avait une bonification de l'enveloppe PARCI dans le texte de l'addenda

¹¹³ Ce point est abordé au chapitre précédent.

et, par contre, le ministère a dit que ces projets-là, qui rentreraient dans... Si l'on faisait des nouveaux projets qui seraient financés dans cette enveloppe-là, il faudrait que ça réponde en gros aux critères du programme PARCI. C'est-à-dire, toute la question de la lutte à la discrimination, le rapprochement interculturel etc... on a dit oui, on va faire des projets qui vont cadrer avec vos préoccupations au niveau du programme PARCI. Envoyez-nous la documentation sur le programme PARCI. Ils nous ont envoyé la documentation et donc là on a regardé, il y avait un certain nombre de projets qu'on jugeait qui cadraient avec ça. Et nécessairement, on aurait toujours l'objectif de réaliser un plan d'action puis de le soumettre au ministère. Et c'est comme ça qu'on a réussi à avoir cette enveloppe budgétaire-là parce que le ministère n'avait pas d'autre argent ailleurs ».¹¹⁴

Ainsi, la politique de gestion de la diversité ethnoculturelle à l'échelle de la Ville de Montréal connaît une recentralisation en 2004 en raison d'un changement de gouvernement. L'étude des rapports entre la Ville, la Direction régionale et le niveau central du ministère montre que ce dernier impose à la Ville ses propres axes d'intervention et renégocie les ententes à son avantage. Il reprend donc contrôle de la politique à l'échelle locale. Pourtant, cette période n'initie pas une remise en question fondamentale des règles institutionnelles traduisant le rééchelonnement de l'État. En effet, malgré la recentralisation temporaire observée à partir de 2004, le cadre institutionnel issu des réformes marquant le rééchelonnement de l'État structure davantage, à Montréal, le domaine de la gestion de la diversité ethnique à partir de 2007.

2.2 L'institutionnalisation du rééchelonnement de l'État dans le domaine de la gestion de la diversité ethnique

Nous avons vu, dans le chapitre précédent, que la Ville a négocié avec le gouvernement du Québec une entente-cadre en 1999, puis un contrat de ville en 2003, visant à financer des initiatives afin de situer avantageusement Montréal dans la concurrence internationale que se livrent les villes nord-américaines. Ceci passe par la mise en place de politiques de développement à l'échelle urbaine animées par de multiples acteurs institutionnels œuvrant à cette échelle. La compétitivité internationale de la ville devient ainsi l'objet d'une politique à l'échelle urbaine et de négociations entre des acteurs institutionnels différents : Ville de Montréal et CMM, CRÉ et gouvernement du Québec.

¹¹⁴ Entretien 32, Fonctionnaire, Direction de la diversité sociale, Ville de Montréal, 26 octobre 2007.

Ce nouveau contexte a des conséquences sur la politique de gestion de la diversité ethnoculturelle à Montréal. La recentralisation de cette politique imposée par l'État central entre 2004 et 2006 n'est, en réalité, que conjoncturelle. À partir de 2007, la politique de gestion de la diversité ethnique à l'échelle de la ville de Montréal traduit la marge de manœuvre de la Ville et de la Direction régionale du ministère par rapport à l'État central afin de mettre en place, à l'échelle de Montréal, une politique répondant plus fortement que dans la période précédente aux priorités identifiées par les acteurs institutionnels locaux. Le contexte institutionnel issu des réformes de rééchelonnement de l'État, négociées au cours du contrat de ville de 2003, est transposé par ces derniers dans le domaine de la gestion de la diversité à Montréal. D'une part, la Ville a pu faire accepter au ministère les principes de fonctionnement qui avaient été négociés dans l'entente Ville-MESS. D'autre part, la Ville cherche à reprendre le contrôle de l'entente avec le ministère afin de pouvoir y introduire ses priorités car la gestion de la diversité ethnique devient une composante de la stratégie de positionnement de la Ville de Montréal à l'international.

2.2.1 Un accroissement de la marge de manœuvre des acteurs institutionnels locaux par rapport à l'État central

À partir de 2007, la nouvelle entente signée entre la Ville et le ministère de l'Immigration marque l'institutionnalisation des normes de la décentralisation asymétrique et partenariale négociées dans le cadre du contrat de ville en 2003. En premier lieu, les négociations ont eu lieu entre la Direction de la diversité sociale de la Ville et la Direction régionale du ministère à Montréal. Cet extrait d'entretien montre comment cette dernière a négocié l'entente avec la Ville en jouissant d'une marge de manœuvre par rapport au niveau central du ministère qui n'a effectué qu'un contrôle *a posteriori*. Le seul point sur lequel la ministre de l'époque est intervenue a trait au montant financier de l'entente qui a fait l'objet d'une discussion entre cette dernière et le maire :

« E : C'est vous qui avez mené les négociations avec la Ville, c'est votre, c'est la Direction régionale qui a ...

PI : Ah oui, oui

E : D'accord. Est-ce que vous aviez comme un mandat d'une direction centrale plus haute ?

PI : Ben c'est-à-dire que le point qui, le point de litige principal, c'était que la Ville, par l'entremise du maire, avait décidé qu'ils voulaient que le montant soit plus élevé. (...) Donc là, en Commission parlementaire, ils avaient présenté ce montant-là, c'était dans le cadre de la politique de lutte contre le racisme, c'était autre chose, mais la ministre, pas celle qu'on a mais la précédente, s'était montrée ouverte à augmenter le montant. Ça fait que c'est là dessus qu'on avait travaillé un peu, sur cette ouverture-là. Parce qu'on n'avait pas eu d'indication comme quoi on pouvait aller vraiment plus haut. Ça fait qu'à partir de ça, nous autres, on a discuté avec la...

E : Mais en termes de montant d'accord, mais en termes de contenu de l'entente, est-ce que vous aviez eu des lignes directrices qui sont ... ?

PI : Non. C'est nous autres qui avons... C'est sûr qu'on fait toujours approuver tout ce qu'on propose, mais non...

E : Qui approuve ce que vous proposez, au ministère ?

PI : Toujours le sous-ministre adjoint à l'Intégration »¹¹⁵.

Sur le contenu, la Ville et la Direction régionale ont convenu au cours des négociations de reprendre les modalités de fonctionnement du contrat de Ville. Cette demande a été amenée par la Ville. L'enjeu était d'obtenir le même degré de marge de manœuvre pour l'entente Ville-MICC que pour l'entente Ville-MESS. Un fonctionnaire municipal explique que le contrat de ville a effectivement servi de modèle à la Ville pour négocier un remaniement de l'organisation de l'entente Ville-MICC :

« E : (...) Mais ma question c'est en termes de grands principes, quand a été négocié le contrat de ville en 2003, il y avait vraiment l'idée de, que la Ville elle acquiert beaucoup plus de marge de manœuvre sur la définition des paramètres des programmes qu'elle avait (...) Je me demandais, vous, ça a été la philosophie qui a animé votre renégociation de l'entente... ?

PI : Oui.

E : Vous vous êtes vraiment référé au contrat de ville ?

PI : Oui. Pas juste au contrat de ville, à tout ce que j'ai dit...

E : Mais ma question c'est est-ce que la réflexion qui avait été entamée en termes de négociation du contrat de ville, elle a fait partie de...

PI : Elle a permis oui... Surtout qu'on est intégré dans l'ensemble dans la même direction là. Oui. Parce que la façon dont ils ont négocié le contrat de ville, ça a été un peu une inspiration pour négocier cette entente-là, plus la réflexion stratégique sur la diversité ethnoculturelle qu'on a faite. C'est ça on a oui, c'est sûr que ça s'est inspiré en partie, tout a fait... Parce que là, notre directrice ici, c'est elle qui est en charge de tout ça, c'est elle qui gère au niveau de la Direction, qui est responsable à la fois de toutes ces ententes-là. Actuellement on est en train de préparer le renouvellement d'une entente avec le MESS pour le contrat de ville, parce que ça finit le 31 décembre 2008. Donc c'est sûr que là on a des réunions d'équipe et on fait constamment, au niveau de l'ordre du jour des réunions de l'équipe, on parle toujours du suivi de l'entente Ville-MESS et de l'entente Ville-MICC, tout le temps (...). Soit dans la gestion des projets soit dans la question de la négociation de l'autre entente. Fait que les gens de l'équipe sont au courant des deux ententes, donc y'a un arrimage qui se fait là, pour avoir une meilleure cohésion »¹¹⁶.

Une fonctionnaire du ministère confirme la prise en compte des modalités du contrat de Ville pour négocier l'entente :

« E : Le principe de reddition de compte a changé entre les ententes précédentes et celle-ci.

¹¹⁵ Entretien 41, Fonctionnaire, Direction régionale, ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, 5 décembre 2007.

¹¹⁶ Entretien 46, Fonctionnaire, Direction de la diversité sociale, Ville de Montréal, 19 février 2008.

PI : Oui.

E : Notamment le principe de reddition de compte qui a été adopté ici, j'ai l'impression qu'il ressemble à l'entente qu'il y a eu avec le MESS. Est-ce que ça c'est...

PI : C'est volontaire, oui, c'est la Ville qui nous ont présenté l'entente, comment ils fonctionnaient avec le MESS. Et de façon générale, nous autres, ça nous paraissait plus efficace aussi. Dans les faits pour eux aussi. Donc dans les faits c'est quelque chose sur lequel on s'est entendu »¹¹⁷.

Quels sont, précisément, les principes de fonctionnement de cette entente ? En premier lieu, ils dénotent l'accroissement de la marge de manœuvre des acteurs institutionnels locaux, Ville et Direction régionale du ministère, par rapport à l'État central. L'entente prévoit la création d'un comité de gestion, composé du Directeur de la Direction régionale du ministère à Montréal et de la Directrice de la Direction de la diversité sociale de la Ville (Québec et Montréal 2007 : 6). Il reprend ainsi la composition des comités précédents, la gestion de l'entente étant confiée, par l'État central, aux acteurs institutionnels locaux. La nouveauté tient plutôt au mandat du comité conjoint et aux règles de fonctionnement de l'entente. Ce mandat est beaucoup plus élargi que celui des ententes précédentes, et, surtout, il laisse le soin aux acteurs institutionnels locaux de régler à la fois les critères de sélection des projets et l'approbation des documents de reddition de compte produits par la Ville. Ces documents ne sont donc plus validés par le niveau central du ministère, à la différence des ententes précédentes. Le comité conjoint a pour objectif, entre autres, de :

- « - convenir des modalités relatives au processus de sélection des projets;
- approuver l'ensemble des documents, notamment les rapports annuels, le rapport final et les états détaillés produits dans le cadre de la présente entente » (Québec et Montréal 2007 : 5).

L'État central a donc autorisé que des négociations aient lieu entre les acteurs institutionnels locaux afin de définir les règles de sélection des projets. Ces dernières prennent la forme de « balises », de même que dans l'entente Ville/MESS. La première réunion de ce comité de gestion, qui a eu lieu en décembre 2007, a permis de définir ce principe. L'obligation faite par le ministère à la Ville de se conformer aux critères du programme PARCI pour pouvoir utiliser une partie de la subvention telle qu'elle apparaissait dans l'addenda de 2006 à l'entente est abandonnée. Les critères, ou balises, de sélection des projets sont véritablement définis en commun, par les deux parties, et non plus seulement par le ministère. Un fonctionnaire du ministère participant au comité

¹¹⁷ Entretien 41, Fonctionnaire, Direction régionale de Montréal, MICC, 5 décembre 2007.

de suivi évoque la première réunion de ce dernier afin de fixer les balises de fonctionnement du comité concernant l'acceptation des projets :

« PI : Ce qu'on souhaite pour les projets de l'année prochaine, c'est faire des critères un petit peu de sélection de projets, établir sur ce comité-là les critères pour que la Ville puisse mieux, puisse accepter les projets qui cadrent mieux avec ces critères-là. On est là pour s'informer, puis voir si ça correspond à ce que nous on s'attendait comme projet. S'il y en a qui cadrent pas du tout avec, nous on va le dire, on va leur dire, mais bon, (...) Ça, les choses comme ça, on fait un genre de suivi, de vérification. (...) Mais, ce qu'on souhaite, c'est qu'au cours de l'année, avoir, établir des critères de sélection de projets. Au moment de la reddition de compte aussi, comment ils vont, comment on souhaite qu'ils nous fassent part des résultats de ces différents projets-là.

E : Et dans le cadre de cette entente, là, les critères, ce n'est ni ceux du PANA ni ceux du PARCI.

PI : Non, c'est des critères que la Ville a établis. C'est beaucoup des projets pour faire connaître aux clientèles issues de l'immigration les services de la Ville de Montréal. Il y a certains projets en intégration socio-économique, c'est un amalgame de plusieurs types de projets. (...)

Ça va être intéressant de travailler à deux pour établir ces critères-là. C'est qu'avant ça se passait différemment. (...) Avant, il y avait des projets qui étaient présentés à la Ville, la Ville consultait la Direction régionale, il y avait comme un aller-retour. Là, on a fait un comité de suivi, donc on va s'entendre entre nous sur le type de projets qui devrait au cours de la prochaine année être accepté.

(...)

E : Ce que j'avais compris, c'est que maintenant le ministère n'a plus à donner son aval avant...

PI : C'est ça. C'est plus sur le suivi, sur la reddition de compte »¹¹⁸.

En second lieu, l'entente traduit l'accroissement de la marge de manœuvre de la Ville de Montréal par rapport à l'État. Comme le résume le texte de l'entente, cette dernière est marquée par un assouplissement du partenariat entre la Ville et le ministère :

« Attendu que les parties conviennent de définir leur partenariat notamment en fonction de l'adaptation de l'action gouvernementale aux réalités montréalaises, de l'autonomie décisionnelle et de la flexibilité de gestion, dans le respect de l'objet de la présente entente » (Québec et Montréal 2007 : 2).

La Ville est maître d'œuvre du plan d'action et, au chapitre de la reddition de compte, le contrôle *a priori* du ministère est abandonné au profit d'un contrôle *a posteriori*. En effet, la Ville n'a plus l'obligation de présenter un plan détaillé des actions pour l'année à venir à la « satisfaction du ministre », comme pour les ententes précédentes. Elle doit simplement présenter « une programmation sommaire », qui n'est plus validée par le ministre. En fin d'exercice financier, la Ville a l'obligation de déposer un rapport annuel détaillant « l'utilisation de l'aide financière » (Québec et Montréal 2007 : 4-5).

Pour ce qui concerne le mécanisme de gestion financière, la Ville obtient la capacité de reporter à l'année suivante les sommes non utilisées lors d'un exercice

¹¹⁸ Entretien 44, Fonctionnaire, SIQ, MICC, 12 décembre 2007.

financier pour soutenir des projets (Québec et Montréal 2007 : 5). Cette disposition de l'entente indique une souplesse de gestion accordée par le ministère à la Ville.

Selon un fonctionnaire municipal, ces points n'ont pas été l'objet d'un litige :

« E : Est-ce que le ministère, il a vraiment bloqué sur un truc ? À part l'argent ?

PI : Non, il a pas bloqué. Je pense que il a regardé la question du transfert de l'argent d'une année à l'autre... Il a regardé, il a pas bloqué, mais il a analysé, et il a étudié. Sur la question de l'enveloppe budgétaire globale, oui il a regardé... sur les modalités de versement, il a regardé. Parce qu'on voulait recevoir tout l'argent d'un coup, en un seul versement, ça il a bloqué. Ça il a regardé, il a dit non, on peut pas donner tout l'argent... On peut vous donner une première comme à 50 % de l'entente, soit 750 000, mais après ça, on peut verser le deuxième montant... Sur la question de la reddition de compte comment on va procéder, il a regardé, il a analysé pour voir si c'était satisfaisant... (...)

E : Mais sur le principe de contrôle *a posteriori*, ils ont ...

PI : Ils ont accepté.

E : Sans rien dire, je veux dire... Ils ont dit ok, ça...

PI : Oui, parce qu'à la clause 4.6, il est dit « déposer un rapport final traçant le bilan complet »... Non pardon, à 4.5, « déposer pour chacune des années de la présente entente à la date du 30 septembre un rapport annuel. Ils ont dit, ce rapport détaillera une utilisation de l'aide financière incluant les sommes non utilisées à reporter à l'année suivante, ainsi qu'une évaluation quantitative et qualitative des résultats obtenus, notamment à l'égard des objectifs poursuivis pour chacun des projets réalisés ». Ils ont dit ça va, et donc là, quand on parle d'évaluation quantitative et qualitative, c'est là qu'on est en train de regarder tout le processus, la mécanique d'évaluation des projets »¹¹⁹.

Ceci s'explique parce que, comme l'indique une fonctionnaire de la Direction régionale du ministère, ce dernier a souhaité, au cours des échanges, intégrer les priorités de son plan d'action dans les critères retenus par la Ville lorsqu'elle procéderait au choix des projets :

« (...) Ce qu'on a dit au cours des discussions c'est : vous pouvez avoir une latitude dans le choix puis dans les décisions, par contre vous devez prendre compte de nos priorités, puis tenir compte, puis faire en sorte que tous les projets cadrent dans les priorités. C'est dans cette suite d'idée là...

E : Qu'ils ont rajouté convergence MICC ...

PI : Avec les orientations...

E : Les orientations du plan « Briller parmi les meilleurs », c'est ?

PI : Non, les orientations stratégiques du ministère c'est 2005-2008 je pense »¹²⁰.

Pour résumer, dans le cadre de l'entente, la Ville est libre de sélectionner les projets, mais elle doit prendre en compte les orientations thématiques du ministère. Ces derniers font l'objet d'un contrôle *a posteriori* du MICC en fonction des priorités ministérielles et des critères établis par l'État et la Ville¹²¹.

¹¹⁹ Entretien 46, Fonctionnaire, Direction de la diversité sociale, Ville de Montréal, 19 février 2008.

¹²⁰ Entretien 41, Fonctionnaire, Direction régionale de Montréal, MICC, 5 décembre 2007.

¹²¹ Un addenda à l'entente (2007-2010) a été signé en 2009. Il bonifie substantiellement cette dernière puisqu'une somme de plus de 5 000 000 \$ est consentie à la ville sur trois ans (Québec et Montréal 2009 : 1). L'addenda stipule aussi que les modalités de reddition de compte ne sont pas modifiées (Québec et Montréal 2009 : 2). L'analyse menée ici n'est donc pas remise en cause.

2.2.2 La compétitivité économique internationale : une nouvelle priorité

L'entente Ville MICC de 2007, à la différence des ententes de la période précédente, laisse donc le soin à la Ville de sélectionner les projets à soutenir au moyen de l'enveloppe financière versée par le ministère à partir de priorités qu'elle a elle-même définies. La seule condition imposée à la Ville par l'État est que ces priorités s'arriment à celles du ministère. C'est la raison pour laquelle le plan d'action stratégique joint à l'entente fait systématiquement état de « convergences » avec les priorités du MICC. Certains des projets envisagés et qui doivent recevoir le soutien de l'État sont orientés autour de « la diversité comme une valeur ajoutée pour la ville de savoir, de création et d'innovation » (Québec et Montréal 2007 : annexe non paginée). Au sein de l'entente Ville-MICC, la diversité ethnoculturelle est ainsi considérée comme un atout servant au positionnement de Montréal dans la concurrence internationale.

Ceci s'explique par l'effet des politiques de développement économique mises en place au tournant des années 2000 à l'échelle urbaine et qui encouragent la municipalité à développer la compétitivité internationale de Montréal. Dans le cadre de cette perspective de développement, la diversité devient un atout économique.

La diversité, un atout économique pour la Ville de Montréal

Suite au sommet de Montréal de 2002, la Ville de Montréal s'engage dans une stratégie de développement à long terme reposant sur un plan intitulé « Imaginer/Réaliser Montréal 2025 ». Ce plan est en partie orienté autour du positionnement international de Montréal. Afin de faire de Montréal une « ville de savoir, de création et d'innovation », il s'agit de relever « le défi de l'économie du savoir et être reconnu internationalement pour sa créativité, le dynamisme de son innovation et ses talents »¹²². L'amélioration de sa notoriété internationale doit, selon la Ville, reposer sur :

« (...) la reconnaissance de ses valeurs, de son ouverture, de son caractère cosmopolite et de sa puissance créatrice. Montréal jouit d'une réputation internationale enviable parmi les jeunes, en

122

En

ligne

http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3256,3973979&_dad=portal&_schema=PORTAL, consultée le 23 mars 2009.

accueillant un grand nombre d'étudiants étrangers et des gens de la communauté d'affaires internationale (...)»¹²³.

La Ville de Montréal organise ainsi sa stratégie de développement économique autour de l'attraction des travailleurs liés à l'économie du savoir. Selon la Ville, cette stratégie doit être fondée sur la promotion des atouts de Montréal, notamment sur son caractère cosmopolite. En 2004, la Ville de Montréal notait ainsi, dans l'Avis présenté à la Commission de la culture de l'Assemblée nationale dans le cadre de la consultation publique sur la planification des niveaux d'immigration 2005-2007 :

« D'emblée, la Ville de Montréal est favorable au troisième scénario proposant une augmentation du nombre d'immigrants en raison des problématiques démographiques qui risquent, selon les prévisions des experts, d'affecter d'ici quelques années, sa prospérité économique (...). Le gouvernement devra également développer des mesures et des programmes pour attirer et retenir les travailleurs et travailleuses du savoir à Montréal et permettre à la ville de prendre la place qui lui revient en tant que ville du savoir à l'échelle mondiale. À ce chapitre, Montréal possède des atouts indéniables. Première ville française d'Amérique, au caractère multiculturel, dont la majorité des citoyens sont bilingues, Montréal a un caractère distinct en Amérique du Nord. Tête de pont entre l'Amérique et l'Europe, elle est accueillante et chaleureuse pour les nouveaux arrivants » (Montréal 2004 : 1)

Les organismes ayant pour but le développement économique de Montréal soutiennent également ce type de position. En 2005, Culture Montréal¹²⁴, un organisme de concertation et de promotion de la culture sur le territoire de la nouvelle Ville de Montréal, a commandé une étude à une firme de consultants, appelée *Catalytix*, destinée à explorer et valoriser les possibilités qu'offre la région de Montréal en matière d'attraction des travailleurs de la « nouvelle économie », et particulièrement les créateurs. La caractéristique de cette entreprise est de mener des études basées sur les travaux de l'universitaire Richard Florida reposant sur la théorie dite de la « classe créative » :

“Catalytix Inc. is a strategic planning and transformation-management group that assists economic development agencies, government entities, foundations and related organizations in the development and implementation of forward thinking strategies for the long-term growth of creative communities. (...) Catalytix has developed a wide range of products and services to help regions plan, implement and benefit from strategic initiatives based on The Creative Class Theory of Economic Development”¹²⁵.

¹²³

En

ligne.

http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3256,3973979&_dad=portal&_schema=PORTAL, (consulté le 23 mars 2009).

¹²⁴ L'un des objectifs affichés de Culture Montréal est de « contribuer au positionnement de Montréal comme métropole culturelle par la mise en valeur de sa créativité, de sa diversité culturelle et de son rayonnement national et international ». En ligne. http://www.culturemontreal.ca/cult_mtl/culture.htm, (consulté le 23 mars 2009).

¹²⁵ En ligne. <http://www.wilmingtonchamber.org/aboutcatalytix.html>, (consulté le 23 mars 2009).

L'idée soutenue dans ces travaux est que, dans le contexte de la nouvelle économie, la croissance est le produit d'une classe particulière de travailleurs, appelée la « classe créative ». De ce fait, la compétitivité économique d'une ville dépend de sa capacité d'attraction et de rétention de ce type de travailleurs (Florida 2005). Le rapport de Catalytix explore ainsi le potentiel de Montréal en la matière. Selon ce dernier, Montréal est l'une des « 'étoiles montantes' des économies créatives qui existent dans le monde » (Stolarick *et al.* 2005 : 2). Or, selon ces auteurs, ceci s'explique en raison des caractéristiques propres de la ville :

« Montréal possède un riche passé historique qui lui a permis de bâtir une société exceptionnellement tolérante. Tous savent très bien le rôle que joue la diversité pour attirer et retenir des créateurs et des travailleurs de talent. (...) Plus la pluralité et la diversité règnent dans une région, plus grandes sont les chances qu'elle attire des gens créatifs de tout acabit possédant des compétences et des idées variées » (Stolarick *et al.* 2005 : 9).

Des changements à la politique municipale en matière de diversité ethnoculturelle

La diversité ethnique est donc considérée comme un atout économique par la Ville. Ceci explique que la politique municipale en matière de gestion de la diversité ethnoculturelle va peu à peu être liée au développement économique de la ville. En 2007, le Comité exécutif de la Ville adopte la *Planification stratégique en matière de diversité ethnoculturelle*. Ce document, qui constitue le socle de la politique en matière de diversité ethnoculturelle de la Ville, est le fruit d'une vaste consultation à l'interne des services municipaux, et est basé sur le plan Imaginer/Réaliser Montréal 2025. La caractéristique de cette programmation est de tenir compte du fait que de multiples institutions constituent des acteurs des politiques en matière de diversité ethnoculturelle à l'échelle de Montréal. Les priorités de la Ville font donc référence aux axes définis par la CRÉ et ceux du plan d'action du MICC (Montréal 2007c : non paginé). Comme le mentionne le sommaire décisionnel qui accompagne la ratification de l'entente Ville-MICC, la Ville reconnaît que la diversité ethnoculturelle est gérée, à Montréal, par plusieurs acteurs institutionnels et que la réflexion municipale doit être « arrimée » à celle des autres partenaires :

« Les enjeux liés à l'immigration, à l'intégration et aux relations interculturelles sont à l'agenda de tous les acteurs de Montréal et des régions. C'est une préoccupation qui dépasse nos frontières et nous serons de plus en plus appelés à partager nos expertises et à rechercher les meilleures pratiques existantes dans les grandes métropoles. Le momentum est parfait pour arrimer la

réflexion de la Ville de Montréal à celle de ses partenaires et contribuer, par la mise en place de projets structurants liés à la diversité ethnoculturelle, à la vision qu'elle s'est donnée dans *Imaginer Réaliser Montréal 2025*. Il devient impératif de bien cerner les juridictions de chacun et les espaces d'intervention communs entre partenaires, de manière à accroître les effets d'une action concertée » (Montréal 2007c : non paginé)

La *Planification stratégique en matière de diversité ethnoculturelle* de la Ville repose sur plusieurs axes dont le premier est le développement économique. Cet axe s'intitule : « Une ville attirante à rayonnement international ». L'idée développée par la Ville est que la politique de la municipalité en matière de diversité ethnoculturelle doit être liée à la préoccupation de la capacité d'attraction de la Ville à l'international :

« Dans son plan d'action Montréal 2025, l'administration a identifié des axes d'intervention pour accroître son rayonnement international et attirer de nouveaux talents. Ces axes sont fondés sur ses valeurs, sa réputation d'ouverture, son caractère cosmopolite et son potentiel créateur. Pour un aspirant à l'immigration, le critère fondamental qui motive le choix de destination, est la perspective de prospérité économique et sociale dans un milieu où la qualité de vie est supérieure à celle du pays d'origine. Dans un contexte de forte compétition des métropoles, Montréal doit mettre de l'avant les atouts qui sont susceptibles d'influencer ce choix. L'approche de la Ville en matière d'incitation à choisir Montréal doit toucher l'ensemble des catégories en portant une attention particulière aux clientèles suivantes : Gens d'affaires (investisseurs et entrepreneurs étrangers (...)); Entrepreneur locaux et jeunes entrepreneurs (...); les étudiants étrangers et les travailleurs en haute technologie (...) » (Montréal 2007b : 3-4).

En ce qui concerne les entrepreneurs locaux, la Ville cherche à « miser sur les réseaux des communautés déjà établies depuis longtemps, à la fois pour son développement local et son rayonnement international » (Montréal 2007b : 4). Ces différents extraits de la planification stratégique sont clairs : la stratégie municipale en matière de diversité ethnoculturelle doit, en partie, répondre aux nécessités du développement économique de la ville. Au-delà de l'intégration et du maintien de relations interculturelles harmonieuses, la municipalité axe donc une partie de sa politique en matière de diversité ethnoculturelle sur la nécessité de promouvoir Montréal à l'international.

Ceci est également perceptible dans les changements ayant affecté l'organisation administrative de la Ville en la matière. Nous avons vu, au début de ce chapitre, que la création de la politique municipale de gestion de la diversité ethnoculturelle s'est traduite institutionnellement par l'inscription, dans l'appareil administratif municipal, du BIM puis par la création de la DAI. La DAI, remplacée par la suite par le Bureau des affaires interculturelles (BAI), intégré au sein de la Direction générale (Fourot 2008 : 312). Or, plusieurs auteurs ont noté des changements dans l'organigramme municipal après la création de la nouvelle Ville révélant, selon eux, une diminution de

l'importance du bureau en charge de la diversité ethnoculturelle. Selon A. Germain et M. Alain, après 2002, la politique de gestion de la diversité s'est « diluée » dans l'appareil administratif municipal en raison de ce qu'ils nomment « l'hyper-décentralisation de la nouvelle ville » :

« Mais dans les faits, l'hyper-décentralisation de la nouvelle ville, ou son implosion diront certains, destinée notamment à contrer la menace des défusions avec la création d'arrondissements ayant plein pouvoir sur les dossiers de proximité, contribue sans doute aussi à la dilution des dossiers interculturels dans l'appareil municipal (...) » (Germain et Alain 2006 : 254).

A.-C. Fourot écrit ainsi que :

« (...) le fait qu'avant le processus de réorganisation municipale, le Bureau des affaires interculturelles était situé au sein de la direction générale où il exerçait une responsabilité déléguée du directeur général alors que maintenant il est incorporé dans un service municipal peut être interprété comme un baisse de pouvoir au sein de l'organigramme politico-administratif de la Ville de Montréal (...) » (Fourot 2008 : 312).

Pour cette auteure, ceci s'explique par une implication moindre du maire G. Tremblay par rapport à son prédécesseur dans le dossier des affaires interculturelles et la décentralisation de la nouvelle Ville à l'échelon des arrondissements (Fourot 2008 : 313).

Selon nous, ceci peut également s'expliquer par le fait que la gestion de la diversité ethnique devient une thématique intégrée au sein d'autres politiques servant de levier au rayonnement international de la ville. Pour le montrer, nous avons étudié l'évolution du positionnement institutionnel du service municipal en charge des affaires interculturelles. En effet, l'inscription dans un organigramme révèle, dans une certaine mesure, la place et le rôle accordés par les dirigeants d'une organisation à une thématique particulière. Les anciens organigrammes consultables ne permettent pas d'observer ce degré de détail, aussi avons-nous fait le choix d'étudier quelques budgets primitifs municipaux disponibles sur le site Internet de la Ville. Il en ressort qu'en 2005, la gestion de la diversité ethnoculturelle est une politique intégrée au sein du Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle. Parmi d'autres fonctions, ce service a pour objectif :

« (...) l'accroissement du rayonnement international de Montréal afin de favoriser le développement de la métropole et d'assurer le leadership de l'action internationale de la Ville en collaboration avec les divers organismes de promotion de Montréal ainsi qu'avec les diverses institutions de la communauté » (Montréal 2005 : 33.1).

Ceci montre que la diversité ethnoculturelle est bien utilisée comme un levier par l'administration municipale en vue d'accroître le rayonnement de la Ville à l'international, notamment en collaboration avec des organismes de promotion de Montréal, tels Montréal International et Culture Montréal. En 2006, la Direction des affaires interculturelles¹²⁶ est intégrée au sein du Service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle (Montréal 2006b : 22.3). Ce service a pour objectif d'améliorer la qualité de vie au sein de la ville :

« Mis sur pied pour procurer aux Montréalais un cadre de vie ouvert, animé et agréable, le Service de développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle a pour mission d'en assurer la sauvegarde, l'expansion et l'épanouissement » (Montréal 2006a : 27.1).

La DAI a pour rôle, au-delà de ses fonctions traditionnelles, d'améliorer la qualité des relations interculturelles :

« La Direction des affaires interculturelles joue, quant à elle, un rôle crucial et transversal au sein du service, voire au sein de l'ensemble de la structure municipale. Elle coordonne et développe les orientations institutionnelles en relations interculturelles ainsi que les services-conseils et d'expertise à l'Administration, aux services corporatifs et aux arrondissements. Elle travaille à améliorer l'accessibilité des services municipaux aux membres des communautés ethnoculturelles afin d'accélérer l'intégration à la vie montréalaise et de favoriser l'harmonie interculturelle (...) » (Montréal 2006a : 27.3).

Le budget de 2007 ne montre aucun changement : la DAI reste intégrée au sein de ce service (Montréal 2007a). La politique en matière de diversité ethnoculturelle de la Ville est donc en partie conçue par les acteurs municipaux comme un levier pour la promotion de Montréal à l'international.

Ainsi, l'historique des ententes entre le ministère de l'Immigration et la Ville de Montréal a montré que dans un contexte de rééchelonnement de l'État au Québec s'est construite une politique de gestion de la diversité ethnoculturelle à l'échelle de la ville de Montréal. En premier lieu, la préoccupation du développement économique de Montréal, centrale dans les ententes conclues par le gouvernement du Québec et la Ville au tournant des années 2000, a peu à peu animé cette politique. En second lieu, l'État central a progressivement délégué aux acteurs locaux la marge de manœuvre nécessaire afin d'animer cette politique. On observe une institutionnalisation au travers de ces

¹²⁶ Selon ces documents, le BAI prend le nom de Direction des affaires interculturelles, au moins à partir de 2006.

ententes des nouveaux rapports entre la Ville et l'État issus des réformes de rééchelonnement de l'État. Les nouveaux principes qui animent les rapports entre la Ville et la Province (contrôle *a posteriori*, modalités de reddition de compte, prise en compte des priorités de la Ville) mis en place dans le contrat de ville de Montréal ont, peu à peu, été institutionnalisés au sein d'un autre domaine de politique publique, celui de la gestion de la diversité ethnoculturelle. Malgré le changement de gouvernement en 2003 qui eu pour conséquence une recentralisation de l'entente entre 2004 et 2006, ces principes négociés par le gouvernement du Parti québécois ont été introduits par le gouvernement libéral au sein de l'entente entre la ville et le MICC signée en 2007. Ceci signifie que le cadre mis en place par les acteurs institutionnels et traduisant le contexte de rééchelonnement de l'État résiste, malgré des modifications conjoncturelles, aux changements ponctuels.

En troisième lieu, nous avons montré que l'État central, ou déconcentré, garde suivant les périodes, un rôle fort dans la politique de gestion de la diversité à l'échelle de Montréal. Que cela se manifeste par la recentralisation de la politique en 2004-2006, ou les contrôles *a priori* ou *a posteriori* exercé sur la Ville, l'État provincial est un acteur important dans cette politique.

Cette implication forte de l'État provincial à l'échelle locale dans un contexte de rééchelonnement de l'État se traduit également au travers de la mise en place des Conférences régionales des élus. C'est la raison pour laquelle la gestion de la diversité ethnique à Montréal va faire l'objet d'une politique à l'échelle locale impliquant la CRÉ.

2.2.3 Une politique partenariale à l'échelle de la région de Montréal

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la CRÉ de Montréal est née suite au projet d'autonomie régionale et municipale du gouvernement libéral. Elle constitue un outil institutionnel destiné à promouvoir le développement de la région administrative couverte par la CRÉ de Montréal, notamment dans sa dimension économique. Nous avons interprété, dans le chapitre 2, sa création comme la preuve de

la maîtrise exercée par l'État provincial sur les politiques à l'échelle locale dans un contexte de rééchelonnement de l'État.

Le rééchelonnement de la politique en matière de diversité ethnoculturelle telle qu'elle se traduit dans l'entente CRÉ-MICC cible l'échelle locale, tout comme l'entente Ville-MICC. L'entente CRÉ-MICC est marquée, selon nous, par le fait qu'il s'agit d'une déclinaison régionale de la politique du MICC¹²⁷. Le MICC dispose ainsi d'un partenaire jouant le rôle de relais de sa propre politique à l'échelle locale en fonction des caractéristiques de cette dernière. En effet, la CRÉ dispose d'une marge d'autonomie moindre par rapport à la Ville de Montréal dans ses rapports avec la province. Nous rappelons que ces institutions ont été créées afin d'adapter les politiques gouvernementales aux réalités régionales en mobilisant les partenaires locaux et organisant la concertation avec ces derniers. C'est la raison pour laquelle la politique de la CRÉ en matière d'immigration, d'intégration et de relations interculturelles constitue une déclinaison régionale du plan national du MICC en tenant compte des spécificités locales de Montréal, et notamment la nécessité d'améliorer la capacité d'attraction de la région administrative Montréal à l'international.

Dans ce contexte, le positionnement de la CRÉ en matière d'immigration, tel qu'il s'exprime dans son mémoire sur les niveaux d'immigration de 2007 intitulé *Capter la mobilité internationale*, est que cette dernière est un « levier démographique stratégique » (CRÉDÎM 2007a : 3) pour le Québec. Montréal est la région la mieux placée au Québec pour en capter la mobilité :

« Il nous apparaît donc clair que, si le Québec veut poursuivre son objectif de croissance démographique – et la CRÉ croit que cela est nécessaire dans une optique de développement du Québec au sein du Canada – le gouvernement devra s'appuyer fortement sur la capacité

¹²⁷ Notre interprétation de cette entente, comme une illustration de la maîtrise du rééchelonnement des politiques de gestion de la diversité ethnique par l'État dans la région de Montréal, diffère de l'analyse que fait A.-C. Fourot de l'entente entre le MICC et la CRÉ de Laval. Selon cette auteure, l'entente entre la Ville de Laval, la CRÉ de Laval et le MICC reflète l'approche « républicaine » en matière d'intégration des immigrants qui prévaut à la Ville (Fourot 2008 : 254), et qui diffère de l'approche portée par le MICC (Fourot 2008 : 257). L'auteure note que les négociations entre le MICC et les acteurs locaux ont reflété le « renforcement des acteurs locaux » (Fourot 2008 : 257). Ceci s'est traduit par la signature d'une entente tripartite entre la Ville, la CRÉ et le MICC alors qu'au départ, le MICC ne souhaitait signer une entente qu'avec la CRÉ (Fourot 2008 : 258). Toutefois, comme l'auteure l'a noté, le cas de Laval est particulier dans le sens où il existe une congruence entre le territoire de la Ville de la MRC et celui de la CRÉ qui renforce les acteurs locaux (Fourot 2008 : 266). Ceci ne remet donc pas en question notre interprétation pour Montréal. L'auteure n'a pu mener une analyse de l'entente entre la CRÉ de Montréal et le MICC car cette dernière n'était pas finalisée au moment de son enquête (Fourot 2008 : 310). Elle note toutefois, à ce propos, la « complexification des relations intergouvernementales » (Fourot 2008 : 309).

d'attraction de sa métropole et reconnaître et encourager à la hauteur qui s'impose, les rôles et responsabilités qu'elle assume en matière d'immigration internationale » (CRÉDÎM 2007a : 6).

Il s'agit de privilégier particulièrement l'attraction et la rétention des travailleurs temporaires qualifiés et des étudiants internationaux parce qu'ils « constituent précisément un bassin privilégié d'immigrants potentiels » (CRÉDÎM 2007a : 9) dans un contexte où ces catégories représentent un capital pour lequel les pays occidentaux sont en concurrence :

« Les étudiants internationaux et les travailleurs temporaires sont d'ailleurs déjà dans la ligne de mire de nombreux pays, particulièrement occidentaux, qui y voient une occasion de contrer le vieillissement de leur population et de rehausser rapidement le niveau de qualification de leur main-d'œuvre » (CRÉDÎM 2007a : 9).

De ce fait, le *plan d'action de la CRÉ en matière d'immigration, d'intégration et de relations interculturelles* publié en juin 2006 s'inscrit dans cette perspective de capacité d'attraction d'une main d'œuvre internationale qualifiée de la région de Montréal. En août 2005, la CRÉ de Montréal signe une entente avec le ministère de l'Immigration afin d'organiser une mobilisation et une concertation des acteurs de la région administrative de Montréal en vue de produire un *Plan d'action en matière d'immigration, d'intégration et de relations interculturelles* (CRÉDÎM et MICC 2006 : 7). Ce plan d'action, datant de juin 2006, expose les principaux axes de la politique de la CRÉ en la matière. L'examen de ce dernier montre qu'il constitue une déclinaison régionale du plan d'action 2004-2007 du ministère, *Des valeurs partagées, des intérêts communs* (Québec 2004a). Les quatre principaux axes thématiques du plan ministériel – « une immigration correspondant aux besoins du Québec et respectueuse de ses valeurs » ; « l'accueil et l'insertion durable en emploi » ; « l'apprentissage du français : un gage de réussite » ; « un Québec fier de sa diversité » - constituent ainsi l'armature du plan de la CRÉ, organisé autour de quatre axes également : « une immigration correspondant aux besoins de la région de Montréal et respectueuse des valeurs du Québec » ; « l'accueil et l'insertion durable en emploi » ; « l'apprentissage du français : un gage de réussite » ; « la région de Montréal fière de sa diversité culturelle » (CRÉDÎM et MICC 2006).

Dans cette entente, les besoins de la région de Montréal sont reliés à sa capacité d'attraction d'une main d'œuvre qualifiée dans les domaines d'emploi les plus touchés par un risque de pénurie dans un contexte de vive concurrence internationale :

« Afin de répondre aux besoins de main-d'œuvre dans plusieurs catégories d'emploi et d'éventuellement pallier les défis liés au vieillissement de la population (pénurie de main-d'œuvre), la région de Montréal mise sur l'attraction des immigrants de la catégorie « économique », c'est à dire, les travailleurs qualifiés et les gens d'affaires. Dans le contexte économique actuel où la compétition se joue à l'échelle mondiale, les métropoles doivent nécessairement s'appuyer sur une main-d'œuvre talentueuse pour s'assurer d'une économie prospère. Il faut alors accorder une attention particulière à l'attraction et à la rétention d'étudiants internationaux, car ceux-ci peuvent non seulement constituer une source d'immigration intéressante pour la métropole, mais aussi contribuer de façon significative à la vie socioéconomique montréalaise à titre de main-d'œuvre qualifiée » (CRÉDÎM et MICC 2006 : 15).

La CRÉ et le MICC ont convenu de financer un certain nombre de projets afin de mettre en œuvre ce plan d'action. Certains de ces projets, soutenus par la CRÉ via l'enveloppe financière du MICC, sont portés par des acteurs économiques de la grande région de Montréal. Par exemple, Montréal International est impliqué dans projet de « rétention des travailleurs temporaires spécialisés dans la grande région de Montréal »(CRÉDÎM 2007b : non paginé). Le plan d'action en matière d'immigration, d'intégration et de relations interculturelle mis en place par la CRÉ consiste en une déclinaison, à cette échelle, des priorités de l'État provincial.

Ainsi, après 2004, la gestion de la diversité ethnoculturelle fait l'objet d'une politique à l'échelle locale de Montréal par le biais de la CRÉ marquée par un contrôle de l'État central.

CONCLUSION

Ce chapitre a permis de démontrer que, dans un contexte de rééchelonnement de l'État au Québec, la gestion de la diversité ethnoculturelle à Montréal connaît une recomposition à l'échelle locale. Au cours des années 1980, les politiques de gestion de la diversité ethnoculturelle mises en place à Montréal sont des politiques municipales. Ces dernières vont être encadrées par l'État central, alors que la province construit une politique nationale. Ce n'est qu'à la suite de la mise en place de réformes ciblant l'échelle de Montréal afin d'en stimuler la compétitivité internationale à la fin des années 1990 que la politique nationale de gestion de la diversité ethnoculturelle prend pour cible l'échelle locale. Plusieurs ententes sont ainsi signées entre la Ville de Montréal et le MRCI, puis le MICC. Ces ententes sont marquées par un accroissement de la marge de manœuvre de la Ville et de l'échelon local du ministère par rapport à l'État central. Par la suite, le rééchelonnement de l'État s'est manifesté au travers de l'entente entre la CRÉ et le ministère.

Pour autant, le rééchelonnement de l'État ne signifie pas une érosion des capacités de régulation de ce dernier dans le domaine de la gestion de la diversité ethnique. L'État est toujours un acteur majeur des politiques de gestion de la diversité ethnique, même si ces dernières ciblent l'échelle locale : l'État provincial (central ou déconcentré suivant les cas et les périodes) a une importance notable dans la mise en place de ces politiques. Nous avons observé, dans le cadre de l'entente Ville-MICC, une reprise de contrôle par l'État central. L'État déconcentré est un acteur majeur de la mise en place de l'entente Ville-MICC. Suivant les périodes, l'État central lui laisse une latitude plus ou moins grande. Enfin, l'entente CRÉ-MICC reflète l'implication de l'État provincial à l'échelle locale, puisque le plan de la CRÉ est une déclinaison régionale du plan national.

Les conclusions que l'on peut tirer de ces résultats quant à la citoyenneté sont les suivantes. Ce chapitre a montré que, dans un contexte de rééchelonnement de l'État au Québec, se mettent en place, à Montréal, des politiques publiques à l'échelle locale s'adressant aux immigrants. Ces dernières organisent des modalités particulières de reconnaissance des citoyens et sont donc, suivant la perspective développée par J.

Jenson et S. D. Phillips (1999), des politiques centrales du point de vue de la citoyenneté. L'État conserve un rôle important dans le cadre de ces politiques et la Ville de Montréal ainsi que les services déconcentrés de l'État ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de ces dernières. Ces résultats permettent d'affirmer que, dans un contexte de rééchelonnement de l'État au Québec, l'État provincial est un acteur majeur de la régulation de la citoyenneté et que la Ville de Montréal et l'État déconcentré ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de politiques à l'échelle locale régulant la citoyenneté.

Il reste à analyser le contexte français afin de vérifier si, dans un second pays, différent du point de vue de l'organisation de la citoyenneté et de la forme de l'État, ces conclusions se confirment.

CHAPITRE 4 : LE RÉÉCHELONNEMENT DE L'ÉTAT EN FRANCE

Au cours des développements précédents, nous avons analysé le rééchelonnement de l'État au Québec et avons montré que, dans un tel contexte, la citoyenneté s'est transformée. L'État provincial a conservé un rôle important dans la mise en place de politiques de gestion de la diversité ethnique à l'échelle locale au sein desquelles l'État déconcentré et la Ville de Montréal ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central. Plus généralement, parce que les politiques de gestion de la diversité ethnique sont un élément-clé de la façon dont la citoyenneté est organisée dans un pays, nous avons pu conclure que l'État est un acteur important de la citoyenneté et que la Ville de Montréal et l'État déconcentré ont pu acquérir une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de politiques régulant certaines dimensions de la citoyenneté à l'échelle locale. L'hypothèse d'un rééchelonnement de la citoyenneté a donc trouvé des éléments de confirmation.

Le but est, maintenant, de mener une démonstration semblable pour la France. L'argument sera organisé de la même façon que précédemment. Nous analyserons, premièrement, le rééchelonnement de l'État en France. Par la suite, nous montrerons que ce dernier a eu un impact sur les politiques de gestion de la diversité ethnique à Marseille.

Ce chapitre 4 analyse donc le rééchelonnement de l'État en France. Il montre que l'État reste un acteur important de l'action publique et, qu'en même temps, le contexte institutionnel se recompose. Le rééchelonnement de l'État se traduit d'une part, par la décentralisation, la déconcentration ainsi que la métropolisation et, d'autre part, par la mise en place de politiques à l'échelle des grandes régions urbaines. Ces réformes sont mises en place par des acteurs institutionnels dont les rapports font l'objet d'une étude au cours de ce chapitre. Elles organisent un nouveau contexte institutionnel. Dans un premier temps, nous verrons que la décentralisation ainsi que la création d'institutions métropolitaines sur le territoire français s'accompagnent de la mise en place de politiques de développement économique à l'échelle des grandes régions urbaines. Au cours de ces réformes, les villes acquièrent une marge de manœuvre par rapport à l'État central qui promeut un modèle de développement économique encourageant la compétitivité internationale de ces dernières (1). Dans un second temps, nous montrerons qu'au cours des années 1990, l'État modifie l'échelle d'organisation de ses

institutions - il se déconcentre - pour rééquilibrer ses rapports avec les villes dans la mise en place des politiques publiques à l'échelle locale. Ce faisant, il se recompose à l'échelle locale, dans le but de conserver une maîtrise de ces politiques, et accroît l'autonomie de ses échelons locaux (2). Dans un troisième temps, nous évoquerons comment ces processus se traduisent par la mise en place, dans les grandes villes, de politiques à l'échelle locale. Certaines d'entre elles, telle la Politique de la ville¹²⁸ ou les politiques culturelles utilisées dans la promotion des grandes villes à l'international, peuvent s'adresser, bien qu'indirectement, aux populations immigrées ou issues de l'immigration et constituent ainsi des politiques de gestion de la diversité ethnique importantes du point de vue de la citoyenneté (3). Au terme de ces développements, nous montrerons, en conclusion, que l'approche institutionnelle du rééchelonnement de l'État, privilégiée dans la thèse, offre des analyses empiriques plus précises que la lecture de ce phénomène menée par N. Brenner.

¹²⁸ L'expression « Politique de la ville » est utilisée au cours des chapitres 4 et 5 pour différencier cette politique de la « politique de la Ville », entendue comme politique municipale.

1. DES VILLES AUX MÉTROPOLIS : UNE RÉORGANISATION DES RAPPORTS ENTRE L'ÉTAT ET LES VILLES DANS LES GRANDES RÉGIONS URBAINES

Cette section a pour objet d'analyser l'évolution des politiques en direction des villes, et notamment des grandes villes. Suite à la « montée en puissance des villes » dans les années 1970 (Lorrain 1989), des réformes de décentralisation sont mises en œuvre à partir de 1982. Selon Bourdon *et al.* (1990 : 30-1), elles consistent à doter de compétences et de moyens des autorités administratives élues et à modifier les contrôles de l'État sur les actes pris par ces collectivités. Elle s'accompagne d'un rééchelonnement des politiques économiques et d'aménagement au travers de la mise en place d'institutions métropolitaines par l'État central.

1.1 La « montée en puissance » des grandes villes dans les années 1970

Les chercheurs français ont, à partir du milieu des années 1960, mené des travaux empiriques qui relativisaient l'idée de l'application uniforme et universelle de la loi républicaine - donc la réalité du modèle de la centralisation administrative – ainsi que le poids réel de la tutelle du préfet sur les collectivités. M. Crozier et J.-C. Thoenig (1975), ou P. Grémion (1976) en développant le concept de régulation croisée, ont mis en évidence les relations de négociation dans l'application de la règle centrale - mais également de dépendance - existant entre le préfet et les notables locaux¹²⁹. Ainsi,

¹²⁹ Selon M. Crozier et J.-C. Thoenig, le système de décision politico-administratif local est caractérisé par le fait que, contrairement à la théorie de la centralisation administrative, « les communications sont plus faciles entre bureaucrates et notables qu'à l'intérieur d'une même pyramide hiérarchique » (Crozier et Thoenig 1975 : 7). Les notables locaux ont besoin des fonctionnaires en raison de leurs ressources limitées et ces derniers « dominant chaque maire individuellement mais sont en même temps les prisonniers de la clientèle des élus qu'ils doivent servir et qu'ils ne peuvent pas irriter sous peine de perdre leurs possibilités d'orienter efficacement leur action » (Crozier et Thoenig 1975 : 10). P. Grémion, dans son ouvrage *Le pouvoir périphérique*, a montré qu'il existait, à la périphérie du système administratif français, un lieu de négociation entre préfet et notables locaux « relativement autonome » par rapport au centre afin d'assouplir l'application de la règle centrale (Grémion 1976 : 165). Dans ce mécanisme de « régulation croisée », le préfet et les notables entretiennent une relation de négociation en même temps que de dépendance car le préfet a besoin du notable pour asseoir la représentativité démocratique de l'application adaptée au niveau local de la règle centrale et le notable doit sa position à sa capacité d'accès à l'État dont il cherche à tirer le maximum tout en défendant les libertés locales (Grémion 1976 : 341-343). C'est ce qui explique « la faiblesse du contentieux entre l'État et les collectivités locales » (Grémion

comme le note V. Schmidt, il existait un système de décentralisation informel caché derrière la rhétorique officielle de la centralisation (Schmidt 1990 : 187).

Ce modèle comptait de nombreuses exceptions (Mabileau 1997 : 347). Dès les années 1970, plusieurs auteurs notaient que les grandes villes avaient acquis une capacité administrative telle qu'elles étaient en mesure d'échapper au modèle de régulation croisée. Pour M. Crozier et J.-C. Thoenig, ceci s'explique en raison de la capacité d'accès direct des grands maires aux bureaux parisiens (Crozier et Thoenig 1975 : 20). Dans ce cas, le maire traitait « sur un pied d'égalité avec le préfet » (Crozier et Thoenig 1975 : 21). B. Jobert et M. Sellier, prenant le contre-pied du modèle dès 1977, défendaient l'hypothèse de l'autonomie et de la capacité innovante des grandes villes (surtout celles opposées politiquement au pouvoir central). Ces dernières, confrontées à l'urbanisation croissante et afin de répondre aux demandes des nouvelles couches urbaines, avaient dû développer au cours des années 1970 une expertise locale forte et une administration propre (Jobert et Sellier 1977 : 218-22) afin de « faire prévaloir, face à l'État, des exigences locales » (Jobert et Sellier 1977 : 219). Selon F. Dupuy et J.-C. Thoenig, ce renforcement quantitatif et qualitatif ainsi que cette compétence croissante des services techniques des villes ont eu pour corollaire « l'abandon, par des fonctionnaires infra-départementaux, de la grande ville comme terrain d'action » (Dupuy et Thoenig 1983 : 966). D. Lorrain évoque ainsi « la montée en puissance des villes » et le déplacement du « centre de gravité administratif » de l'État vers les villes au cours des décennies 1960 et 1970 (Lorrain 1989 : 6) ainsi que le « développement du secteur public communal et la constitution de grandes organisations publiques » (Lorrain 1989 : 17). Selon D. Lorrain, dans les années 1970, les maires des grandes villes modifient leur gestion et les modes d'action de certains ministères évoluent (Lorrain 1991 : 469-474), remettant en question le modèle d'administration républicain au profit d'un « modèle urbain, contractuel et décentralisé – qui acquiert sa légitimité avec la décentralisation » (Lorrain 1991 : 479). En 1983, le constat était posé par F. Dupuy et J.-C. Thoenig :

1976 : 343). Ce système était également décrit comme limitant l'accès des citoyens au processus de décision en raison de l'opacité des jeux de négociation (Grémion 1976 : 343) tout en étant « ni hiérarchique, ni démocratique, ni contractuel » et « particulièrement bien adapté à un modèle d'évitement des responsabilités » (Crozier et Thoenig 1975 : 11).

« La grande ville n'est plus aujourd'hui, semble-t-il une exception au système général, elle est un autre système qui se caractérise par la prise en charge directe d'activités croissantes, en particulier dans le domaine social, et par le dialogue avec les fonctionnaires départementaux » (Dupuy et Thoenig 1983 : 966).

Ainsi, au cours des années 1970, les grandes villes ont acquis en pratique un statut particulier vis-à-vis de l'État central et elles ont accru leur marge de manœuvre par rapport à ce dernier. Ces tendances se traduiront par les réformes de décentralisation mises en place à partir de 1982.

1.2 Les réformes de décentralisation

Si les lois de décentralisation n'ont que peu concerné les villes par rapport aux conseils régionaux et généraux (Lorrain 1991 : 463), il n'en demeure pas moins que la réforme a profondément renforcé les premières (Lorrain 1991; Jouve et Lefèvre 1999a : 843). La décentralisation représente un indice important du rééchelonnement de l'État dont il convient de saisir finement les mécanismes. Nous avons vu précédemment que la décentralisation se caractérise par deux critères : un transfert de compétences et de moyens de l'État vers les villes et un assouplissement des contrôles de l'État sur les actes de ces dernières. Cette section a pour objet de mesurer les conséquences des lois de décentralisation en regard de ces éléments.

1.2.1 Contexte et contenu de la réforme

Afin de bien saisir la mise en place des réformes de décentralisation - et de ne pas utiliser une approche large de cette notion comme le fait N. Brenner - il est nécessaire de les replacer dans un contexte.

Contexte de la réforme

La décentralisation est un thème politique qui a habité le débat politique français plusieurs années avant sa mise en place comme en témoigne, par exemple, le rapport Guichard (1976). Comme le note A. Mabileau :

« La loi du 2 mars 1982 sur 'les droits et libertés des communes, des départements et des régions' rompt certes avec la tradition centralisatrice, mais n'en n'est pas moins l'aboutissement d'un changement insensible engagé dès la fin de la IV^e République » (Mabileau 1991 : 40).

De nombreuses causes ont été avancées dans la littérature concernant les motivations du gouvernement socialiste pour la mise en place de la réforme¹³⁰. L'un des facteurs est la volonté des grands notables locaux de prendre en main la direction des affaires locales dont la réforme a consacré le rôle (Rondin 1985 : 52; Ohnet 1994 : 172). Selon J. Rondin, « la décentralisation qui est dans l'air en mai 1981 n'est pas celle du courant auto-gestionnaire, ni celle des planificateurs réformistes » (Rondin 1985 : 52). Les acteurs de la réforme sont de grands notables locaux (Gaston Defferre est maire de Marseille ; Pierre Mauroy dirige Lille). « D'emblée, le projet se situe dans une logique où se reconnaissent les revendications des grandes villes : gestion directe des affaires sans l'insupportable contrôle du préfet » (Rondin 1985 : 50-1). Dans un entretien accordé par Gaston Defferre à l'universitaire américaine V. Schmidt, ce dernier évoque les raisons pour lesquelles il a fait la décentralisation :

« Parce que je suis Maire depuis très longtemps et que j'ai souffert de la centralisation ! Dans les villes auparavant, quand nous voulions construire une école, un lycée, un hôpital, un quartier neuf, nous votions une délibération; cette délibération était envoyée au préfet; le préfet l'envoyait au Ministère de l'Équipement, au Ministère des Finances, au Ministère de la Santé etc... et la délibération allait d'un bureau à l'autre, pendant des mois, parfois pendant des années. Elle revenait quelquefois simplement approuvée, d'autres fois complètement modifiée (...) » (cité dans Crozier et Trosa 1992 : 211).

La décentralisation de 1982 est le résultat de la « montée en puissance des villes » qui a eu lieu au cours des années 1970. En effet, la réforme « accélère » (Thoenig 1992 : 75-6) et « entérine » (Jouve et Lefèvre 1999a : 843) ces évolutions antérieures, notamment la « fonction gestionnaire locale » acquise par les maires des grandes villes (Ohnet 1994 : 203).

Bien que la rhétorique entourant la décentralisation emprunte à la thématique des libertés locales, il s'agit d'une réforme impulsée à partir du sommet de l'État (Mabileau 1997 : 342) avec une grande habileté¹³¹. En ce sens, elle a pu être qualifiée « d'autoritaire » (Thoenig 1992 : 74).

¹³⁰ J.-C. Thoenig évoque notamment deux explications « communes » - la volonté de notables locaux et la crise financière de l'État - tout en soutenant que ces dernières constituent une lecture un peu rapide des causes du phénomène (Thoenig 1992 : 75).

¹³¹ Les observateurs s'accordent sur le fait que la stratégie adoptée par le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation est marquée du sceau d'un grand savoir faire politique (Schmidt 1990 : 108; Mabileau

Contenu de la réforme en regard des critères de la décentralisation

L'objectif n'est pas, ici, de passer en revue l'ensemble des lois et décrets constituant la réforme de la décentralisation. Les lois de décentralisation ont représenté la plus importante des réformes administratives ayant touché l'appareil d'État depuis le début du dix-neuvième siècle (Thoenig 1992 : 73). En fonction de la définition de ce concept adoptée en introduction à partir des travaux de Bourdon *et al.* (1990 : 30-1) (transfert de compétences et de ressources de l'État vers les villes d'une part et assouplissement des contrôles de l'État sur les actes pris par les villes d'autre part), trois éléments seront particulièrement étudiés. Le premier est le transfert de compétences et le deuxième le transfert de ressources financières. Le troisième élément est la suppression de la tutelle du préfet sur les actes et les budgets des collectivités (loi-cadre du 2 mars 1982)¹³².

Le premier élément-clé de la décentralisation est le transfert de compétences de l'État vers les collectivités locales. Avec la loi du 9 janvier 1983, l'État transfère aux collectivités des compétences selon une double logique : un transfert de compétences précises, listées dans la loi selon une logique de « blocs », et l'octroi aux collectivités d'une « clause générale de compétence » (France 2006e : 46). Selon J. P. Gaudin, ces blocs, censés être « étanches », ont été pensés dans un but de spécialisation de l'action des collectivités afin que « les responsabilités politiques apparaissent plus clairement » (Gaudin 1999 : 32), ce qui signifie que les collectivités territoriales sont conçues comme « autonomes » dans leur propre champ de compétences. Les villes acquièrent ainsi la maîtrise sur la gestion des sols, en plus de leurs compétences sur les services municipaux (Schmidt 1990 : 121). La gestion et le financement de certains équipements

1997 : 342) : Defferre fait admettre le principe d'une réforme par « wagons successifs » au gouvernement et débute par l'aspect institutionnel et le transfert du pouvoir de l'État vers les collectivités afin de créer une forte rupture (Rondin 1985 : 51-2), de rencontrer une adhésion forte des élus locaux (Schmidt 1990 : 108) et de contourner la résistance de l'administration. É. Giuly, ancien conseiller technique au sein du cabinet de Gaston Defferre, explique que, lors de la préparation de la réforme de 1982, les membres du cabinet avaient reçu comme consigne d'éviter d'aborder toutes les questions qui pouvaient diviser afin de rencontrer un large consensus (Giuly 1992: 18).

¹³² Cette loi organise également le transfert des pouvoirs exécutifs du préfet vers les présidents des conseils généraux et régionaux.

culturels (musées par exemple) figure également au nombre des compétences transférées aux communes¹³³.

Le deuxième élément concerne le transfert des moyens, recouvrant différents aspects qui seront abordés tour à tour. Le premier est celui du transfert de personnels et de moyens matériels de l'État vers les collectivités locales. Dès 1982, le Ministère de l'Intérieur organisait la passation des pouvoirs ainsi que celles des moyens¹³⁴. Comme le note A. Faure, de nombreux fonctionnaires de catégorie A quittent les services extérieurs de l'État pour des carrières dans les exécutifs des villes (Faure 1994 : 469). L'acquisition de personnels par les collectivités s'accompagne de la création d'une fonction publique locale au travers de la loi du 26 janvier 1984 (Bourdon 1992). Concernant les moyens financiers, le changement est profond car « les multiples aides financières que l'État accordait souvent au coup par coup, sont globalisées sous la forme de dotations : dotations globales de fonctionnement, d'équipement, de décentralisation » (Thoenig 1992 : 73).

Le troisième élément concerne l'assouplissement du contrôle de l'État sur les actes des collectivités. Avec le transfert du pouvoir exécutif vers les présidents des assemblées des conseils généraux et régionaux, le statut de ces collectivités s'harmonise avec celui des villes et elles acquièrent la pleine maîtrise de l'exécution des actes votés par leurs assemblées élues. Ainsi, « (...) la décentralisation reconnaît la légitimité du gouvernement local (...) » (Mabileau 1991 : 43). Selon V. Schmidt, le changement pour les villes est important : « *Mayors gained clear decision-making powers in carrying out*

¹³³ Pour un résumé des compétences transférées aux conseils régionaux et généraux, voir l'ouvrage de V. Schmidt (1990 : 122-3). De plus, selon cette auteure, chaque collectivité se voit également investie de responsabilités en matière de promotion du développement économique (Schmidt 1990 : 121).

¹³⁴ F. Dupuy et J.-C. Thoenig (1983) ont analysé les négociations entre les préfets et les présidents des conseils généraux au moyen d'une convention type, édictée par l'État central, devant réguler les limites des négociations. Ils notent que l'État central a laissé aux acteurs locaux la marge de manœuvre pour négocier, dans le cadre des limites générales qu'il a fixées, la transaction et le partage des personnels :

« C'est le ministre qui édicte la norme qui en quelque sorte fixe les limites possibles à la transaction, grâce à un texte identique pour tous les départements, et qui doit être soumis à son approbation. En même temps cependant, le texte est court (...), suffisamment général pour permettre l'ambiguïté, et surtout les détails concrets d'arrangements sont laissés à la guise des partenaires, par le biais d'annexes à la convention-type, qui ne doivent pas recevoir l'accord de Paris » (Dupuy et Thoenig 1983 : 971-2).

Ainsi, cette convention fixe-t-elle les limites formelles de la marge de manœuvre des acteurs locaux, pour mener des négociations autour des moyens et des personnels.

their traditional duties » (Schmidt 1990 : 115)¹³⁵. En outre, la loi du 2 mars 1982 abolit la tutelle *a priori* du préfet, remplacée par un contrôle juridictionnel de légalité et financier *a posteriori* auprès des tribunaux administratifs et chambres régionales des comptes (Sadran 1983 : 48). Le préfet a le pouvoir de déférer les actes et non plus de surseoir *a priori* à leur exécution. Ceci signifie que chaque acte voté par les collectivités devient exécutoire sans l'aval du préfet. Elles gagnent ainsi la pleine maîtrise de leur décision.

En résumé, la décentralisation opère une redistribution des compétences de l'État vers les collectivités locales dont la marge d'autonomie est augmentée par le changement des modalités de contrôle de l'État, des moyens de personnels et par une latitude plus grande en termes de financement. Les collectivités acquièrent donc une capacité juridique et de moyens, ainsi qu'une légitimité, qui rend caduc le système de régulation croisée (Donzelot et Estèbe 1994 : 189).

1.2.2 La relance de la décentralisation de 2003

En 2003, le gouvernement Raffarin entreprend une réforme présentée comme « l'Acte II de la décentralisation ». Officiellement, il s'agit de clarifier et de remédier aux principaux écueils de la réforme de 1982 (France 2006e : 22-3). En même temps, cette réforme introduit de nouveaux principes. En premier lieu, le gouvernement fait adopter une révision constitutionnelle le 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République qui, selon un rapport déposé à l'Assemblée nationale, marque « une nouvelle étape qui oblige à s'interroger sur un nouvel équilibre des principes. Il met fin à l'illusion du 'jardin à la française' qui ne traduisait que l'omnipotence de l'État » (France 2006e : 35). Cette révision, en modifiant l'article 72 de la Constitution de 1958, introduit le principe de subsidiarité, par lequel « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux

¹³⁵ Ajoutons que la loi incorpore des dispositions particulières pour les trois plus grandes villes (Paris, Lyon et Marseille) qui se voient dotées d'arrangements de gouvernance particuliers par rapport au reste du territoire national, avec l'instauration de Conseils d'arrondissement dirigés par des maires en plus du maire central élu.

être mises en œuvre à leur échelon » (cité dans France 2006e : 39). Est également consacré, dans l'article 72 al. 4, le droit à l'expérimentation-dérogation des collectivités territoriales. Leur est reconnu un pouvoir normatif pouvant « déroger », à titre expérimental, aux dispositions « réglementaires et législatives » en vigueur (France 2006e : 75). Il s'agit bien d'un droit à l'expérimentation locale en vue « de favoriser (...) la capacité d'initiative locale » (France 2006e : 76). La réforme a également pour objectif de clarifier le partage des compétences entre l'État et les collectivités en opérant, par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, des transferts en la matière à ces dernières (France 2006e : 48-9).

1.3 Des grandes villes aux métropoles : la mise en place de politiques de développement économique à l'échelle urbaine

Si la décentralisation a constitué un réagencement des rapports entre État central et municipalités, elle n'est pas une réforme de structures. Elle ne modifie que très peu le paysage institutionnel municipal français qui reste marqué par une multiplicité d'acteurs rendant l'administration locale « illisible » (Mévellec 2005 : 68). Ce dernier est composé d'une « superposition de circonscriptions administratives dont les limites ne coïncident pratiquement jamais » (Ampe et Neuschwander 2002 : 23).

Or, les lois de décentralisation ont transféré aux collectivités des responsabilités en matière de mise en place de politiques économiques locales (Schmidt 1990 : 121). Ceci a renforcé le rôle des collectivités, et notamment des communes, en la matière. La décentralisation a :

« (...) créé un contexte favorable à la mise en place d'actions de développement économique local. La fonction principale de la décentralisation en cette matière a été de légitimer l'intervention des acteurs locaux, en particulier des collectivités locales. La décentralisation a légalisé les pratiques d'interventions économiques par les collectivités locales existant depuis les années 1970 (...) » (Le Galès 1993 : 43).

Les réformes de décentralisation ont surtout profité au développement économique des grandes villes et de la région parisienne (Le Galès 1993 : 44).

À partir des années 1990, on assiste à la mise en place, par l'État français, de politiques cherchant à favoriser la coopération intercommunale¹³⁶ afin de constituer des métropoles dans un but de développement stratégique des territoires. Selon N. Brenner, la mise en place de réformes de rééchelonnement de l'État dans les pays européens se déroule en conjonction avec l'instauration d'un nouveau système d'aménagement spatial traduisant un rééchelonnement de la politique économique des États (Brenner 2004a : 227-9)¹³⁷. Alors que dans les années 1960-1970, l'administration centrale de l'aménagement du territoire, la Délégation à l'aménagement du territoire et à la compétitivité territoriale (DATAR), promouvait un modèle de développement « équilibré » du territoire français, au travers, par exemple, de la notion de « métropole d'équilibre » (Biarez 1983, 2000 : 15), selon N. Brenner, la vision change suite à la crise économique¹³⁸ :

« Following the publication of the Guichard report en 1986, the French national spatial planning agency, the DATAR, became increasingly engaged in the promotion of urban and regional territorial competitiveness. Different French region were now analyzed with reference to their structural position in the European economy and their relative capacity to compete against other major European regions » (Brenner 2004a : 239).

Les grandes régions urbaines sont ainsi conçues par l'administration centrale de l'aménagement du territoire comme incontournables dans le développement économique de la France. Le rôle de l'État doit être de favoriser la compétitivité des métropoles françaises à l'international, et notamment dans l'espace européen (France 2004). Ces dernières sont qualifiées de « motrices pour l'économie » (France 2004 : 9). Dans des conditions de concurrence internationale accrue, les métropoles doivent donc

¹³⁶ En France, la constitution des métropoles emprunte donc la voie de l'intercommunalité et diverge de la méthode des fusions municipales employée au Québec (Mévellec 2005).

¹³⁷ Cette explication ne tient pas compte des dynamiques institutionnelles et des acteurs qui construisent, sur le terrain, les institutions à l'échelle de la métropole. Comme l'a noté M. Tomàs dans sa recension de l'ouvrage d'É. Négrier, les travaux de N. Brenner surestiment la variable de la mondialisation dans l'explication de la métropolisation. Au contraire, les travaux d'E. Négrier traite de la « dimension politique des changements d'échelle » (Tomàs Fornès 2008 : 224) dans la construction des institutions métropolitaines. En effet, selon E. Négrier, la multiplicité des configurations observées sur le terrain met en lumière l'importance de la dimension « politique » de la constitution de ces ensembles (Négrier 2007b : 40). Toutefois, notre propos n'est pas, ici, d'étudier les rapports entre acteurs politiques particuliers, leurs négociations, qu'É. Négrier, par exemple, analyse au moyen de notions telles que les « configurations territoriales » et les « échanges politiques territorialisés » (Négrier 2005 : 205-217). Il s'agit plutôt de décrire la mise en place d'un nouveau contexte institutionnel marqué par le rééchelonnement de l'État qui opérera par la suite sur les politiques de gestion de la diversité ethnique dans les villes.

¹³⁸ S. Biarez note que ces changements sont déjà perceptibles dès les années 1970 (Biarez 1983 : 91).

nourrir leurs propres projets de développement économique. La politique de l'État, dans le cadre du mouvement de décentralisation, repose sur l'accompagnement des stratégies établies par les institutions locales et non la définition de ces dernières :

« Dans le contexte d'une **nouvelle étape de décentralisation**, il ne saurait être question pour l'État de se substituer aux institutions locales, notamment dans la définition ou la mise en œuvre d'une stratégie propre à chaque métropole. Il revient en revanche à l'État d'accompagner ces stratégies au travers des politiques structurantes dont il demeure responsable (...) » (France 2004 : 6, emphase dans l'original),

Deux lois sont importantes si nous voulons analyser les réformes institutionnelles de métropolisation. La loi sur l'administration territoriale de la République (1992), qui organise des formules de coopération intercommunale à partir d'institutions spécifiques, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, a connu un échec massif (Négrier 2005 : 85). Le processus connaît une accélération avec l'adoption de la loi Chevènement (1999)¹³⁹. Au terme de cette loi, 176 institutions métropolitaines au sens large ont été créées (Négrier 2007b : 40). Ces lois consacrent, au travers des notions de « communautés urbaines » ou « d'agglomération »¹⁴⁰, la métropole comme un échelon politique pertinent de la mise en œuvre des politiques :

« La volonté des pouvoirs publics est clairement de faire émerger et consolider un nouvel échelon présentant une triple pertinence humaine, géographique et économique et ayant capacité à contribuer à la mise en place d'une politique de développement solidaire et durable du territoire (...) [et de] contribuer à un développement économique de l'ensemble de l'agglomération, en renforçant ses avantages et la dotant d'un programme stratégique » (Ampe et Neuschwander 2002 : 28).

La mise en place de cet échelon s'accompagne du transfert de moyens financiers et de compétences, obligatoires ou optionnelles, selon la nature de la communauté (Négrier 2005 : 94). Les recettes de la taxe professionnelle unique, auparavant perçues par les communes, sont transférées aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines qui reçoivent également une dotation de l'État, dite « d'intercommunalité » (Négrier 2005 : 94). Les compétences obligatoires mises en œuvre par ces institutions sont les suivantes : développement économique,

¹³⁹ Voir, par exemple, les travaux d'É. Négrier pour une analyse des dispositions de la loi Chevènement (Négrier 2005 : 91-95). Nous nous centrerons ici sur quelques aspects seulement, touchant aux communes en milieu urbain.

¹⁴⁰ La communauté urbaine concerne les regroupements de plus de 500 000 habitants, à la différence des communautés d'agglomération.

aménagement, équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et Politique de la ville (Négrier 2005 : 93). Selon certains auteurs, ces réformes dotent ainsi ces institutions de capacités afin de mener leurs propres projets de développement :

« La communauté d'agglomération, nouvel échelon intercommunal, cohérent, bien adapté, est dotée de moyens nécessaires à son développement tant du fait de la taxe professionnelle unique dont elle bénéficie que de l'importance de la dotation globale de fonctionnement qui lui est affectée » (Ampe et Neuschwander 2002 : 15).

La décentralisation a donc donné plus de marge de manœuvre aux collectivités locales, et donc aux villes, par rapport à l'État. Elle s'accompagne de la mise en place sur le territoire national de métropoles qui sont considérées par l'État comme « moteurs » du développement économique. Dans ce contexte de décentralisation, si la politique de l'État est d'accompagner les projets de développement économique des métropoles, il n'est pas responsable de la définition de la stratégie de ces dernières, qui est laissée au soin des acteurs institutionnels locaux. La section suivante montre que face au mouvement de décentralisation, qui provoque un déséquilibre des relations avec les villes dans la mise en place des politiques à l'échelle locale, l'État va doter ses échelons locaux d'un rôle plus important afin d'accroître ses capacités de pilotage à l'échelle locale.

2. LA DÉCONCENTRATION

Les critères de la déconcentration sont, comme nous l'avons déjà vu, un déploiement géographique de l'État à l'échelle locale et un accroissement des capacités de décisions de ses agents locaux qui restent soumis au contrôle hiérarchique. Les lois de décentralisation opèrent une rupture dans la déconcentration. Selon S. Verclytte, il est possible de distinguer deux périodes. De 1789 à 1982, l'État a pour but de « déconcentrer pour mieux centraliser » (Verclytte 1997 : 11). Dans cette période, le modèle privilégié est celui de la déconcentration verticale des ministères combinée au rôle de tutelle du préfet. L'État développe sa présence à l'échelle locale. Après 1982, il s'agit de déconcentrer pour « changer l'État » (Verclytte 1997 : 25). Le modèle privilégié est celui de la déconcentration horizontale, où il est question d'accroître l'autonomie de l'État déconcentré. La France a ainsi vu la mise en place, à partir des lois

de décentralisation, d'une déconcentration interministérielle reposant sur le préfet qui, au-delà de son rôle au sein du Ministère de l'Intérieur, consacre des échelles générales de coordination inter-administrative - le département et la région. Le préfet recevra des compétences de plus en plus étendues pour devenir peu à peu, avec un succès mitigé, le pivot de l'action interministérielle de l'État à l'échelle locale.

2.1 La déconcentration avant 1982 : la constitution des échelles infranationales de l'administration française

Le processus de déploiement de l'État à des échelles infranationales est le produit de l'histoire de plusieurs siècles. La Révolution française, en abolissant les privilèges territoriaux lors de la nuit du 4 août 1789, affirma « le triomphe de l'État unitaire » (Burdeau 1989 : 50). Elle décida la création des départements à l'automne 1789¹⁴¹. L'administration à l'échelle communale a été organisée par la loi du 14 décembre 1789. 44 000 communes ont été créées. Chacune d'entre elles est dotée d'un corps municipal (de trois à vingt membres selon la taille de la commune), d'un maire et d'un procureur de la commune, élus par les citoyens (Burdeau 1989 : 51). La période napoléonienne consolida la carte administrative héritée de la révolution (Burdeau 1989 : 82). L'échelle départementale fut consacrée avec la création du préfet par la loi du 28 Pluviose an VIII (17 février 1800), qui instaura également les arrondissements, dont la direction est confiée à un sous-préfet (Verclytte 1997 : 13).

L'organisation de l'administration à une échelle régionale standardisée ne vit le jour qu'à la suite d'un long processus¹⁴². Dans les années 1950, la régionalisation a été

¹⁴¹ Comme le note F. Burdeau, la logique qui sous-tend ce découpage est d'ordre politique et administratif : « cette départementalisation répondait à un double but : en premier lieu définir une circonscription électorale pour l'expression de la souveraineté nationale ; ensuite, constituer un cadre pour l'administration générale » (Burdeau 1989 : 51).

¹⁴² Dès le début du dix-neuvième siècle, plusieurs administrations s'organisèrent à une échelle supra-départementale, telles les académies pour l'éducation, ou les divisions militaires (Burdeau 1989 : 176). F. Burdeau note qu'à la veille de la deuxième guerre mondiale, « (...) rares étaient les ministères qui ne disposaient pas d'un échelon régional » (Burdeau 1989 : 176). L'échelle régionale n'était pas rationalisée : « (...) créées indépendamment les unes des autres, ces circonscriptions spécialisées avaient des limites qui se recoupaient rarement » (Burdeau 1989 : 176).

Ce n'est qu'avec le Régime de Vichy que fut instauré un préfet régional, par la loi du 29 avril 1941, doté de pouvoirs dans les domaines de l'économie et du maintien de l'ordre (Burdeau 1989 : 177). La

relancée en raison des « besoins de la planification et de la politique d'aménagement du territoire » (Burdeau 1989 : 178). En 1955, les « régions de programmes » ont vu le jour (Burdeau 1989 : 178). Puis, selon F. Burdeau, ont été créées les « circonscriptions d'action régionale », au nombre de 21 en 1960. Ces dernières servirent de cadre à des instances de coordination administrative - les conférences interdépartementales - présidées à partir de 1961 par un préfet coordonnateur, et dont le but est de « coordonner les mesures d'application de la politique économique du gouvernement » (Burdeau 1989 : 178). Dans chaque circonscription, la conférence interdépartementale est remplacée par une conférence administrative régionale qui est :

« (...) chargée de l'examen de la répartition des crédits de l'État dans chacun des départements de la région, du suivi de la réalisation de politique économique, de la préparation et de l'exécution régionalisée de la planification nationale » (France 2006e : 84).

Le décret 64 250 du 14 mars 1964 organise les pouvoirs des préfets, des services de l'État dans les départements et la déconcentration administrative, en s'efforçant « d'unifier les circonscriptions administratives autour de celles des préfetures » (France 2003 : 16).

Comme le notait la Cour des comptes en 2003, il existe une forte hétérogénéité de l'administration française locale¹⁴³, à la fois en termes d'histoire et d'organisation. Les deux premières administrations locales furent celles de l'Intérieur et des Finances (au début du dix-neuvième siècle) :

« Le premier s'organise d'emblée sous l'autorité du préfet, tandis que le second juxtapose des réseaux de différentes et puissantes directions à l'égard desquelles le rôle du trésorier-payeur général, longtemps inexistant, reste encore aujourd'hui moins assuré » (France 2003 : 15).

Les dix-neuvième et vingtième siècles verront la constitution des réseaux locaux des autres ministères, d'abord les Ministères de l'Instruction Publique, des Travaux Publics et de l'Agriculture à la fin du dix-neuvième siècle, ensuite ceux des Ministères sociaux (Travail, Santé et Affaires Sociales), puis dans le dernier tiers du vingtième siècle, ceux des Affaires Culturelles et de l'Environnement (France 2003 : 15). Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ne seront ainsi créées qu'au cours des années 1970. En 2003, la Cour des comptes notait que « quinze administrations civiles de l'État

circonscription régionale servit de cadre, à la Libération, à l'action des commissaires de la République qui disparurent en 1946 (Burdeau 1989: 177).

¹⁴³ En 1992, suite à la loi sur l'administration territoriale de la République, l'appellation « services déconcentrés » remplacent celle de « services extérieurs ».

disposent d'implantations départementales (voir infra départementales pour certaines d'entre elles) », mettant en place « un maillage très dense du territoire national puisqu'il correspond à onze mille implantations physiques et près de 300 000 agents » (France 2003 : 17) et 12 sont systématiquement présents au niveau régional (34 000 agents) (France 2003 : 17). Au début des années 1990, les effectifs des services déconcentrés représentent 95 % des agents de la fonction publique de l'État (Thoenig 1992 : 78). Si la couverture du territoire est dense, les échelles de déploiement peuvent néanmoins diverger suivant les ministères. La Cour des comptes évoque ainsi « l'absence de choix clair et cohérent quant à l'échelon territorial d'implantation » (France 2003 : 18).

Ainsi, la présence de l'État à l'échelle locale s'est accrue pendant près de deux siècles. À partir de 1982, le rôle et l'autonomie de l'État à l'échelle locale - notamment par le biais du préfet - vont être renforcés.

2.2 La déconcentration horizontale : vers un accroissement de l'autonomie des échelons locaux de l'État

L'histoire des réformes de déconcentration depuis les années 1980 doit se relire sous l'angle d'une réorganisation scalaire des institutions de l'État qui prend la forme d'une déconcentration « horizontale ». La déconcentration horizontale, interministérielle, est organisée autour de l'institution préfectorale et a pour objectif de doter cette dernière d'une marge de manœuvre renforcée à l'échelle locale. Cet accroissement de la présence « transversale » de l'État à l'échelle locale ainsi que de l'autonomie de ses échelons locaux a pour objectif de lui permettre de regagner la maîtrise des politiques publiques mises en place à cette échelle. Ce processus est contraint par des rapports de force entre l'État et les collectivités locales, notamment les villes, mais également au sein de l'État. Cette tendance, préfigurée par les décrets de 1982, va peu à peu se voir renforcée au cours des années 1990.

2.2.1 La réforme de 1982 : les débuts de l'interministérialité à l'échelle locale

La France se distingue du Québec dans la mesure où la déconcentration verticale s'est accompagnée, à partir de 1982, d'une déconcentration horizontale portée par une institution particulière : le préfet. Il s'agit de renforcer la présence de l'État à l'échelle locale afin de constituer, face aux collectivités locales décentralisées, des interlocuteurs étatiques « efficaces et dotés d'un poids suffisant » (Verclytte 1997 : 25). Selon É. Giuly, ancien membre du cabinet Defferre lors de la préparation de la réforme de décentralisation, cette volonté a personnellement animé le ministre, qui ne souhaitait plus que « les dossiers remontent à Paris » (Giuly 1992 : 18). La loi du 2 mars 1982 modifie le nom et les attributions du préfet. Ce dernier prend le nom de « commissaire de la République » et devient le « directeur » des services extérieurs¹⁴⁴ de l'État dans le département et l'unique ordonnateur secondaire¹⁴⁵ des crédits de l'État (Verclytte 1997 : 26). Il s'agit d'un accroissement de son pouvoir transversal sur ces services car, comme nous l'avons vu, et comme le note S. Verclytte, les décrets de 1964 évoquaient seulement un rôle de « coordination » (Verclytte 1997 : 26). Il devient le représentant local de l'État (Schmidt 1990 : 129) vis-à-vis des communes et des départements. Toutefois, cette réforme n'a pas été décisive pour changer le fonctionnement de l'administration, encore marquée par des logiques sectorielles. Certains ministères se sont ingéniés à conserver avec succès le pouvoir à Paris (Mabileau 1997 : 350; Grémion et Portier 1996 : 386). F. Dupuy et J.-C. Thoenig ont observé ces phénomènes dès 1983 :

« D'une part, les élus locaux continuent à entretenir des relations directes avec les services des autres ministères et à établir des arrangements hors de la présence préfectorale. D'autre part, on note dans plusieurs départements un net renforcement des liens habituellement assez distendus entre les services centraux et les services extérieurs » (Dupuy et Thoenig 1983: 983).

Cette difficulté à mettre en place la déconcentration dans les années 1980 aura pour résultat, l'apparition d'un déséquilibre à l'échelle locale entre l'État et les collectivités territoriales.

¹⁴⁴ Jusqu'en 1992, l'appellation « services extérieurs de l'État » est en vigueur pour désigner, ce que l'on nommera par la suite les « services déconcentrés ».

¹⁴⁵ Ce terme signifie que le préfet est le seul habilité à engager les crédits déconcentrés de l'État.

Suite aux réformes de décentralisation, les changements dans l'organisation de l'action publique en France ont fait l'objet d'une série de travaux¹⁴⁶. Nous adoptons ici une approche qui explore les conséquences de la décentralisation du point de vue des reconfigurations des relations entre l'État et les villes à l'échelle locale et du rééchelonnement des institutions étatiques qui en découle. Les travaux d'A. Mabileau sur le « système local » montrent une recomposition de ce dernier (Mabileau 1983; Mabileau 1991). La décentralisation, si elle n'a pas entraîné la disparition de l'État du système de relations locales, a néanmoins eu pour conséquence un remaniement de l'équilibre des relations entre ce dernier¹⁴⁷ et les villes (Mabileau 1991 : 43). Comme le note J. Chevalier :

« La réforme de décentralisation n'a pas eu pour effet de rejeter l'État hors du système de pouvoir local. D'abord, parce que, pas plus qu'auparavant, les collectivités locales n'ont pas le monopole de l'implantation administrative sur leur territoire : chaque circonscription reste le support de deux réseaux administratifs différents – celui de l'État, celui de la collectivité locale –, entre lesquels existent des circuits de communication et se nouent des relations d'échange. L'administration d'État reste toujours partie prenante au système de pouvoir local, même si elle subit une certaine perte de puissance » (Chevalier 1983 : 27).

Certains auteurs évoquent même un déséquilibre dans ces relations au profit des collectivités locales (Bezes 2005 : 437; Lorrain 1993 : 302). A. Mabileau analyse une véritable crise de l'institution préfectorale qui a perdu, depuis 1982, « sa position stratégique de clé de voûte du système local » (Mabileau 1991 : 97) alors que la décentralisation a confié aux élus locaux, dont les maires, un rôle croissant de « médiateurs des intérêts locaux » dans le fonctionnement de ce système (Faure 1994).

La suppression de la tutelle et l'instauration du contrôle de légalité *a posteriori* a provoqué un changement dans les rapports de pouvoir entre les villes et les préfets. Dans les faits, le poids du déféré préfectoral est « limité » (Mabileau 1991 : 46-47)¹⁴⁸. Le

¹⁴⁶ Pour une revue de la littérature sur les différents concepts successifs utilisés dans la science politique française à ce sujet, voir le chapitre introductif d'É. Négrier dans l'ouvrage qu'il a dirigé avec A. Faure : *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation* (Négrier 2007a : 9-11). Aujourd'hui, un nombre croissant d'auteurs se réfèrent à l'idée de changement d'échelle afin de conceptualiser les reconfigurations des politiques publiques (Faure *et al.* 2007).

¹⁴⁷ Cette diminution des capacités locales de l'État est à nuancer. Certains ministères se sont vus plus touchés que d'autres. Tandis que l'administration de l'Équipement conserve une capacité forte d'action locale, d'autres ministères sont beaucoup plus affaiblis (par exemple les Affaires Sanitaires et Sociales) (Grémion et Portier 1996 : 387).

¹⁴⁸ Certains auteurs notent non seulement le très faible nombre de déférés préfectoraux (moins de 1 % du nombre total des actes administratifs pris par les collectivités), mais également la diminution de ce nombre depuis la décentralisation (Tobin 1997 : 77-8) ainsi que le « nombre très élevé de désistements en

transfert de compétence a eu pour conséquence de redistribuer fondamentalement la donne institutionnelle et d'amener un nouveau type de régulation dans lequel des acteurs publics tiers, non étatiques, collaborent avec l'État pour la résolution des problèmes sociaux (Duran et Thoenig 1996). En effet, ce système de répartition des compétences, conçu comme étanche *a priori*, s'est révélé beaucoup plus complexe quant à sa mise en œuvre (Lorrain 1993 : 290). Ceci a eu pour conséquence d'amener un nouveau type d'action publique en multipliant les relations entre acteurs au cas par cas en fonction des problèmes traités et des territoires (Duran et Thoenig 1996 : 582), une « fragmentation du cadre politico-organisationnel » (Lorrain 1993 : 290) et l'apparition d'un modèle d'« action publique flexible » (Lorrain 1993). Les relations de négociation, de coopération et de concurrence entre collectivités d'une part, et entre ces dernières et l'État déconcentré, d'autre part, se sont multipliées comme en témoigne l'essor des politiques contractuelles (Gaudin 1995, 1999), sièges « d'échanges politiques territorialisés » (Négrier 1995). Plusieurs rapports dressent ainsi un bilan mitigé de la décentralisation (France 2000b, 2006e) auquel est censée remédier la réforme de 2003.

Ces évolutions ont concouru à la « crise du modèle français de politique publique » (Muller 1992). Comme le relève cet auteur, la déconcentration, avant la décentralisation, constitue alors le pilier du modèle français d'administration du territoire, où ce n'est pas l' élu local, mais « l'administration d'État qui se charge de la fonction de mise en œuvre locale des politiques publiques » (Muller 1992 : 281). La décentralisation, avec la généralisation de l'économie libérale et l'affaiblissement des négociations sectorielles, a provoqué une « crise du modèle français de politique publique » (Muller 1992). Alors que, avec la décentralisation, les politiques locales se déploient dans « un espace complexe de pluralisme institutionnel » (Balme et Faure 1999 : 17), se développent les politiques contractuelles (Gaudin 1999) ainsi que la « territorialisation de l'action publique » (Mériaux 2005 : 27) qui opère un « débordement des politiques sectorielles » (Mériaux 2005), l'État peine à remplir un rôle d'intégration des intérêts locaux face à une multitude d'acteurs (Duran et Thoenig

cours d'instance » (Hélin 1992 : 9). Ces constats s'expliquent par l'importance des négociations et du dialogue entre Préfets et élus locaux dans la phase précontentieuse (Hélin 1992 : 12). I. Tobin, dans son étude du fonctionnement des préfectures après la décentralisation, évoque le rôle personnel du préfet et sa marge de manœuvre dans l'opportunité de déférer ou non un acte en dépit du contrôle effectué par les services de contrôle de légalité des préfectures (Tobin 1997 : 83-4).

1996 : 594) et n'est plus le seul à jouer un rôle fédérateur de l'action publique locale (Lorrain 1993 : 292). La capacité d'action de l'État à l'échelle locale est donc remise en question (Muller 1992 : 292-4)¹⁴⁹.

2.2.2 Le renforcement de la déconcentration horizontale des années 1990 : rationaliser l'action publique locale

Cette remise en question des capacités d'action locale de l'État ne signifie pourtant pas son déclin. En effet, à partir des années 1990, la déconcentration a été renforcée au cours de nombreuses réformes (Grémion et Portier 1996 : 383). P. Bezes a montré dans sa thèse de doctorat que la décentralisation s'est traduite par un « processus de 're-territorialisation' des enjeux de la réforme de l'administration » (Bezes 2002 : 800). Comme l'explique J. Caillosse :

« La décentralisation fait bouger le centre. Comme le montrent les politiques qu'elle inspire depuis les années 1980, elle l'oblige à se redéployer sur son territoire. La déconcentration se fait ainsi indissociable de la décentralisation, dont elle finit par devenir une composante nécessaire. L'État, pour répondre aux aspirations stimulées du local, repense sa propre organisation territoriale autour des services préfectoraux (...) L'administration dite centrale ne se résume pas à ses organes centraux. Elle continue d'agir localement par ses *représentants* territoriaux. À travers ses structures déconcentrées, c'est toujours l'État central qui est à l'œuvre et qui agit alors, non au titre d'un quelconque intérêt local, mais au nom de l'intérêt général. Le centre est donc toujours là, en creux, jusque dans le local étatique, prêt à se surimposer à lui » (Caillosse 2005 : 152)

Les années 1990 sont ainsi ponctuées par l'adoption d'une série de lois ou décrets marquant une volonté de l'État d'accroître ses capacités d'action à l'échelle locale, et ce dans un objectif plus général de projet de réforme de l'administration (Verclytte 1997 : 27-9; Bezes 2002 : 800-812).

Comme le notent C. Grémion et N. Portier, la déconcentration a pour objectif d'augmenter l'autonomie des services de l'État œuvrant à l'échelle locale :

« L'enjeu de la déconcentration répond en fait au besoin fonctionnel de responsabiliser les services périphériques de l'État en étoffant leur capacité d'action par l'élargissement de leur autonomie décisionnelle et financière » (Grémion et Portier 1996 : 383).

¹⁴⁹ Ce constat n'est toutefois pas unanime. Certains auteurs remarquent que malgré ces tendances, l'État reste important, notamment, comme le note M. Leroy, en adoptant un rôle de « régulateur » dans les négociations prenant place au sein des politiques contractuelles (Leroy 1999 : 575).

Il s'agit de remédier « au sentiment de confusion laissé par les lois de décentralisation » et d'« adapter l'action de l'État à des enjeux politiques et sociaux de plus en plus territorialisés et diversifiés » (Grémion et Portier 1996 : 384) en s'appuyant sur l'institution préfectorale :

« L'idée de resserrer l'action de l'État au sein des territoires en s'appuyant sur la fonction « pivot » du corps préfectoral revient dès lors à confier à ce dernier une fonction animatrice, un rôle d'ensemblier au sein d'un paysage institutionnel éclaté » (Grémion et Portier 1996 : 384).

La réforme la plus révélatrice de la recomposition des échelles d'organisation des institutions étatiques est la loi no 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite « loi ATR »,) complétée par le décret no 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant « charte de la déconcentration ». La loi ATR a pour objectif une « meilleure définition de l'organisation territoriale de l'État » (Rémond 1992 : 88) et ceci, au travers de la mise en place du principe de subsidiarité. La charte de la déconcentration dispose que « pour qu'une administration centrale exerce une compétence, un texte de loi doit en interdire la délégation à un échelon territorial et la compétence doit présenter un caractère national » (France 2006e : 86). La loi opère une répartition des fonctions entre administrations centrales, chargées de missions à caractère national (conception, animation, évaluation, contrôle *etc.* des politiques), et déconcentrées (mise en œuvre des politiques) (Bezes 2005 : 438). Ensuite, la loi vise, au travers de la déconcentration horizontale, à renforcer l'interministérialité locale autour du préfet dont les pouvoirs sont accrus (France 2006e : 85). Selon P. Bezes, cette loi doit se comprendre dans un contexte plus général de concurrence entre plusieurs paradigmes de réorganisation de l'État portés par différents ministères transversaux : la Direction des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur, la Direction du budget du Ministère des Finances ainsi que la Direction générale de l'administration et de la fonction publique du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (Bezes 2005 : 436-7). Le Ministère de l'Intérieur, dont dépendent les préfets, réussit à imposer sa vision dans la loi ATR (Bezes 2005 : 437-8). L'auteur note que :

« Dans une logique de compensation, le corps préfectoral cherche à récupérer en autorité sur les services territoriaux de l'État ce qu'il a perdu sur les élus locaux. L'idée est d'autant plus susceptible d'être acceptée qu'elle renvoie également au souci de rationaliser ces services face aux collectivités locales » (Bezes 2005 : 437).

Pour ce faire, la loi vise à aligner les échelles et l'organisation des différents services déconcentrés autour des échelles d'organisation du corps préfectoral :

« Il s'agit de rendre plus cohérente la carte des structures utilisées par les services extérieurs des différents ministères, d'autre part de les organiser de façon telle que les préfets de régions et de département, et les sous préfets d'arrondissement puissent correctement assurer les missions de direction et de coordination des services déconcentrés qui leur ont été confiés par la loi du 2 mars 1982 et les décrets du 20 mai 1982 » (Auby 1993 : 236).

Chaque ministère doit ainsi mettre en place des mesures de déconcentration au travers de « plans de déconcentration » (Bezes 2005 : 438 ; France 2006e : 86).

Le corps préfectoral est donc le grand bénéficiaire de la réforme de 1992. Cette dernière réaffirme et accroît la marge de manœuvre des préfets en leur donnant le pouvoir formel, non plus seulement de signer – comme c'était le cas suite à la réforme de 1982 - mais également de négocier les contrats passés avec les collectivités territoriales (France 2000b : 108-9). Au sein de la hiérarchie préfectorale, le rôle et l'autonomie de l'échelon régional sont renforcés. Le préfet de région se voit investi du rôle de « maître d'œuvre des politiques les plus novatrices de l'État » (Auby 1993 : 237), notamment au travers de l'application et de la coordination des politiques en matière de la ville (Auby 1993 : 237). Le décret du 1^{er} juillet 1992 portant « Charte de la déconcentration » pose les principes organisationnels de l'interministérialité locale, au travers des notions de « projet » et de « pôle de compétence » (Bachelet et Rangeon 1996 : 12). Le préfet de région nomme pour chaque politique interministérielle un « chef de projet » et réunit les administrations compétentes dans un « pôle de compétence » (Bachelet et Rangeon 1996 : 12). Ainsi, selon P. Bezes, la loi ATR promeut :

« (...) la nécessaire autonomie des services territoriaux de l'État à l'égard des administrations centrales. Dans un second temps, il les replace sous la houlette du préfet dont les pouvoirs de coordination sont renforcés » (Bezes 2005 : 438)¹⁵⁰.

Avec l'acte II de la décentralisation en 2003-2004, le préfet de région voit son rôle encore renforcé :

« Avec l'acte 2, le processus se poursuit : il fait plus que jamais de la déconcentration une question à l'ordre du jour et conduit l'État central à se recomposer à l'échelle régionale, là où la dynamique de la décentralisation porte le centre à se reconstruire pour agir en phase avec les territoires émergents » (Caillosse 2005 : 153).

¹⁵⁰ La réforme de 1992 rencontra néanmoins plusieurs obstacles qui ont nui à sa mise en œuvre (France 2006e : 86). Plus généralement, selon S. Verclytte, les obstacles à la déconcentration sont nombreux et réels (Verclytte 1997 : 32-35), et cette dernière est « loin d'être achevée » (Verclytte 1997 : 32)

Ainsi, au cours des années 1980, une série de facteurs ont concouru à une crise du modèle français d'action publique se traduisant par une concurrence croissante entre l'État et les collectivités territoriales. Afin d'améliorer ses capacités d'interventions à l'échelle locale et d'accompagner la décentralisation, l'État français a promu, au cours des décennies 1980 et 1990, un rééchelonnement de ses propres institutions étatiques. La recomposition des échelles d'organisation de l'État a créé, au cours de multiples réformes, les conditions d'une autonomie croissante des échelons locaux de l'État par rapport à l'État central dans la mise en place des politiques nationales à l'échelle locale. Cette réorganisation s'est faite suivant des modalités particulières qui s'expliquent par les rapports de force au sein de l'État lui-même. La déconcentration horizontale, interministérielle est largement privilégiée, en renforçant les pouvoirs du corps préfectoral en dépit du fait que ce processus connaît des obstacles.

La déconcentration et la décentralisation constituent donc des réformes accompagnant la mise en place de politiques à l'échelle locale. Pour autant, ceci n'a pas pour signification le déclin des capacités de régulation de l'État. En combinant la déconcentration avec la décentralisation, ce dernier reste bien, dans le cadre du rééchelonnement de l'État, un acteur majeur des politiques publiques. Selon A. C. Douillet, l'État encourage la décentralisation et reste présent dans les politiques à l'échelle locale par le biais de la déconcentration :

« (...) si la territorialisation correspond bien à une localisation de la production de l'action publique, elle ne doit pas être pensée comme un mouvement échappant à l'État mais bien plus comme un principe d'action publique encouragé par l'État (...). Ce principe s'incarne à la fois dans la décentralisation et dans l'insertion locale des acteurs étatiques » (Douillet 2005 : 273-4).

Dans la section suivante, nous allons examiner comment ces réformes ont modifié deux domaines particuliers de politiques publiques organisant une forme de gestion de la diversité ethnique. Nous montrerons d'une part, que l'État reste un acteur dans la mise en place des politiques à l'échelle locale et que, d'autre part, l'État déconcentré ainsi que les villes ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de ces politiques.

3. LE RÉÉCHELONNEMENT DE L'ÉTAT DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL DES GRANDES VILLES

Le rééchelonnement de l'État modifie le contexte institutionnel de l'action publique : il se traduit par la mise en place de politiques à l'échelle locale, une recomposition des échelles d'organisation des institutions de l'État au travers de la déconcentration et un réagencement des rapports de ce dernier avec les villes au travers de la décentralisation. Au travers de ces processus, l'État reste un acteur majeur de l'action publique et les villes et l'État déconcentré ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en œuvre des politiques à l'échelle locale. La thèse a pour but de montrer que la citoyenneté se modifie dans un contexte de rééchelonnement de l'État. Nous avons vu en introduction que la gestion de la diversité ethnique est un élément-clé de la citoyenneté. Or, conformément à la conception républicaine de cette institution, les populations issues de l'immigration ne font pas l'objet de reconnaissance spécifique en France et ne sont pas constituées comme un public de politiques particulières, à la différence du Québec. Aussi, afin de bien comprendre l'impact du rééchelonnement de l'État sur la reconnaissance de ces populations, est-il nécessaire d'étudier au moins deux politiques afin d'éviter tout biais de sélection lié aux particularités de fonctionnement d'un seul domaine de politique.

Nous étudierons, en premier lieu, la Politique de la ville. Cette dernière organise la lutte contre l'exclusion à l'échelle locale en renforçant la collaboration entre l'État déconcentré et les communes autour de projets définis localement. En dépit du fait qu'elle ne s'adresse pas directement aux populations issues de l'immigration, ces dernières constituent une « cible » de cette politique. En second lieu, nous évoquerons les politiques de la culture à l'échelle locale. Afin de promouvoir le développement économique des grandes villes, ces politiques se mettent fréquemment en place dans les villes françaises. Ces politiques peuvent faire appel à une utilisation de la culture des populations issues de l'immigration et constitue ainsi des politiques de gestion de la diversité ethnique.

3.1 La Politique de la ville : une politique d'intégration des populations issues de l'immigration à l'échelle des quartiers.

La Politique de la ville constitue une politique de lutte contre l'exclusion à l'échelle locale devant amener une réponse aux échecs du modèle d'intégration français vécus par les populations issues de l'immigration (Moore 2001 : 10-11). Comme le note N. Brenner, elle est illustrative des « initiatives de lutte contre l'exclusion à l'échelle des quartiers » (« *neighbourhood-based anti-exclusion initiatives* ») mises en place par les pays européens dans le cadre du « *rescaled state competition regime* » (Brenner 2004a : 270-1). En ce sens, elle s'inscrit dans le cadre des processus de rééchelonnement de l'État en France.

Toutefois, N. Brenner n'analyse pas de manière approfondie cette politique dans son ouvrage. Il n'y consacre que des développements succincts et s'en tient à des termes trop généraux. Selon l'auteur, en effet, la Politique de la ville introduit de nouvelles relations entre « gouvernement national » (« *national government* ») et « autorités locales » (« *local authorities* »), notamment au travers des processus de contractualisation (Brenner 2004a : 271). Or, cette analyse ne permet pas de distinguer suffisamment entre les villes et l'État. Ceci a pour conséquence, dans les développements de l'auteur, une imprécision quant à la caractérisation de la reconfiguration des institutions étatiques, ainsi qu'une absence d'analyse des rapports complexes qui se nouent entre État central, État déconcentré et villes dans le cadre de cette politique.

Différents travaux ont, en effet, mis en évidence le fait que depuis ses débuts, la Politique de la ville a été conçue comme le fer de lance de la réorganisation de l'État autour d'un nouveau mode d'action publique. Ce dernier s'articule autour d'une administration de « mission du deuxième type » (Donzelot et Estèbe 1994 : 43-56) dont les caractéristiques sont « l'animation » (Donzelot et Estèbe 1994 : 46) et « l'approche globale » (Donzelot et Estèbe 1994 : 57-76), consistant, pour le centre, à mobiliser non seulement les élus locaux mais aussi les différents services de l'État autour de l'objectif d'intervention dans les sites dégradés. Politique pensée comme interministérielle, elle cherche à décloisonner le travail des ministères et à promouvoir, non sans mal,

l'interministérialité, que ce soit au niveau des administrations centrales (Dammame et Jobert 1995) ou locales (Bachelet et Rangeon 1996). La Politique de la ville est plus spécifiquement abordée ici du point de vue du rééchelonnement de l'État¹⁵¹, c'est-à-dire des reconfigurations des rapports entre l'État et les villes d'une part, et, d'autre part, l'État central et l'État déconcentré (déconcentration et interministérialité locale).

3.1.1 Les prémisses de l'interministérialité : les opérations « habitat et vie sociale »

Les premières opérations publiques dans les banlieues françaises datent des années 1970. Dans un contexte de dégradation des cités HLM et de concentration des populations pauvres et notamment immigrées¹⁵² au sein de ces dernières, les opérations « habitat et vie sociale » (HVS) ont vu le jour. Ces interventions étaient empreintes d'une philosophie de « réhabilitation » (Bachmann et Leguennec 1996 : 333) des ensembles HLM, « alliant rénovation du bâti et actions interministérielles 'd'animation' » (Bachmann et Leguennec 1996 : 334). Sans entrer dans l'étude détaillée de la genèse de cette politique¹⁵³, il convient de noter que ce dispositif est né sous l'impulsion d'un réseau constitué de hauts fonctionnaires du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et du Logement (Donzelot et Estèbe 1994 : 60; Bachmann et Leguennec 1996 : 333; Fourcaut 1999 : 117). En 1977, le programme concerne alors 39 sites (Bachmann et Leguennec 1996 : 334). Toutefois, ce dispositif, né au sein de l'administration centrale de l'État, n'implique pas les élus locaux (Donzelot et Estèbe 1994 : 61-2). En effet, les crédits des opérations HVS étaient « gérés centralement, en dehors des conseils généraux et des maires qui s'estimaient

¹⁵¹ Nous nous centrons donc ici sur les éléments les plus révélateurs marquant le réagencement des rapports entre les villes, l'État central et l'État déconcentré et n'étudions pas plusieurs aspects. On se référera, pour la compléter, à plusieurs ouvrages de références (Donzelot et Estèbe 1994; Donzelot *et al.* 2003; Chevalier 2005; Bachmann et Leguennec 1996; Tissot 2007).

¹⁵² Alors qu'elles représentaient un « garant de stabilité sociale » dans les années cinquante, les cités HLM font, vingt ans après, l'objet d'inquiétudes en raison des processus de ségrégation sociale croissante qu'elles révèlent (Bachmann et Leguennec 1996 : 317). J.-C. Chamboredon et M. Lemaire ont bien étudié ces mécanismes (Chamboredon et Lemaire 1970).

¹⁵³ On pourra se reporter, pour une étude détaillée de la genèse de cette politique, à plusieurs travaux (Bachmann et Leguennec 1996 : 333-5; Donzelot et Estèbe 1994 : 60; Fourcaut 1999 : 117; Dammame et Jobert 1995 : 6; Chevalier 2005 : 87-8).

évincés »¹⁵⁴ (Bachmann et Leguennec 1996 : 378). La rupture s'opérera lorsque les maires seront intégrés dans la politique de « développement social des quartiers » (DSQ).

3.1.2 La politique de DSQ : le rééchelonnement de la réponse aux difficultés d'intégration des populations issues de l'immigration

Suite aux émeutes dans le quartier des Minguettes dans la banlieue de Lyon lors de l'été 1981, le gouvernement socialiste met en place, en décembre de la même année, la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ), à la tête de laquelle est nommé Hubert Dubedout, député-maire de Grenoble. De cette Commission, surtout de son rapport *Ensemble, refaire la Ville* (France 1983), date la création officielle de la politique de « développement social des quartiers » (DSQ), qui préfigure la Politique de la ville¹⁵⁵. La caractéristique de cette politique est sa double visée. En premier lieu, elle constitue une réponse à l'échec de l'intégration des populations issues de l'immigration (Donzelot *et al.* 2003 : 104). Le rapport Dubedout fait d'ailleurs directement référence aux difficultés d'intégration de ces dernières dans les villes :

« Les villes ont toujours été le lieu du brassage social, le creuset et le reflet d'une civilisation composite. Manifestement elles ne parviennent pas aujourd'hui à réaliser le pluralisme et la cohésion des groupes sociaux et ethniques divers qui composent la société française » (France 1983 : 97).

En second lieu, les acteurs de la Politique de la ville avaient pour but, en filigrane, de mener une réorganisation de l'État¹⁵⁶ :

¹⁵⁴ À cet égard, comme l'explique G. Chevalier, un fonds d'aménagement urbain (FAU) avait été mis en place pour gérer les crédits délivrés par les différents ministères et il « fonctionnait essentiellement comme un instrument de rationalisation financière au service de politiques menées par le ministère de l'urbanisme » (Chevalier 2005 : 114).

¹⁵⁵ Pour pallier les problèmes d'insertion des jeunes en difficulté et d'insécurité, sont respectivement mises en place deux autres commissions : la Commission Schwartz, de laquelle naîtra le mouvement des missions locales et la Commission Bonnemaïson, dite « des maires », sur la sécurité. Plusieurs dispositifs à l'échelle locale voient le jour à la suite de ces rapports : zones d'éducation prioritaires (ZEP), conseils communaux de prévention de la délinquance et missions locales.

¹⁵⁶ Selon D. Dammame et B. Jobert, la Politique de la ville « s'inscrit dans un dispositif original, une commission nationale présidée par un maire doté des outils nécessaires pour infléchir les politiques nationales » (Dammame et Jobert 1995 : 6). La CNDSQ, est, en outre, autonomisée du Ministère de l'Équipement (Tissot 2007 : 54).

« (...) il y a aussi au départ, un projet d'expérimentation d'un nouveau modèle d'action administrative, territorialisé, partenarial, articulé autour d'un programme, couplé à l'idée d'une mise en pratique – en une sorte de mise à l'épreuve anticipée – des principes de la décentralisation (...) Le rapport Dubedout, mais aussi les rapports Bonnemaïson et Schwartz, expriment cette double visée d'un remodelage des rapports entre administrations et entre l'État et les collectivités territoriales, et d'une propédeutique de la désectorialisation, de la contractualisation et de la territorialisation de l'action publique » (Dammame et Jobert 1995 : 6).

La CNDSQ reprendra donc « l'approche globale », interministérielle, préfigurée par HVS, en y associant les élus locaux (Donzelot et Estèbe 1994 : 48; Dammame et Jobert 1995 : 5). La Politique de la ville anticipe la décentralisation de la décennie 1980, qui ré-agence les rapports entre État et collectivités locales¹⁵⁷. Dès 1983, c'est-à-dire avant la signature des contrats État-Régions en 1984, la CNDSQ fait le choix de l'échelle régionale pour la mise en place et le suivi de la politique de DSQ¹⁵⁸. Pour ce faire, le rapport prévoit l'instauration de commissions régionales de DSQ, co-présidées par le préfet¹⁵⁹ de région et le président du Conseil régional ayant pour but de « faire participer l'ensemble des interlocuteurs du niveau régional à l'élaboration, à la négociation, à la programmation des opérations d'habitat social » (France 1983 : 91). Cette programmation associe les municipalités (France 1983 : 91) en les obligeant à définir un projet à partir de 1983 dans le cadre des contrats de plan État-région (Donzelot *et al.* 2003 : 117). Les crédits nécessaires à ces opérations sont déconcentrés pendant toute la durée du neuvième Plan (1984-1988) (Chevalier 2005 : 112).

La contractualité aura un impact sur le nombre d'opérations, et, plus profondément, sur l'équilibre des rapports de force entre l'État et les collectivités à l'échelle locale. Au départ, entre 1981 et 1983, les 16 - puis 22 - sites expérimentaux sont désignés au niveau central par la CNDSQ et « deux critères entrent toujours en ligne de compte et font jeu égal dans les préoccupations des responsables de la

¹⁵⁷ Le rapport Dubedout fait explicitement référence à ces changements:

« Les propositions de la commission tiennent compte, non seulement des nouvelles dispositions législatives relatives aux droits et libertés des collectivités locales, mais également des projets actuels de transfert des compétences. Elles s'appuient en particulier sur les textes régissant les rôles de l'État et des régions en matière de planification qui prévoient qu'au cours d'une étape intermédiaire (...), l'État entraîne les régions à partager l'initiative d'opérations communes, à travers la procédure de contrats librement négociés, inscrits au Plan, dont l'exécution est assurée pour l'État par le Commissaire de la République » (France 1983 : 88)

¹⁵⁸ Le choix de cet échelon étatique est également politique. Selon J. Donzelot et P. Estèbe, ceci s'explique parce qu'« au début des années 1980, la région est encore considérée comme la terre d'accueil du modernisme » (Donzelot et Estèbe 1994 : 174).

¹⁵⁹ Le terme employé à l'époque est « commissaire de la République », mais nous emploierons « préfet » pour simplifier.

commission nationale : la gravité de la situation et la disponibilité des acteurs » (Donzelot et Estèbe 1994 : 115). Puis, à partir de 1984, le nombre de sites passe à 148. Les opérations de DSQ donnent lieu à des contrats particuliers insérés au sein des contrats État-région (Chevalier 2005 : 112). La sélection des sites est confiée aux conseils régionaux et aux services régionaux de l'État, soit les secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) qui dépendent du préfet de région (Donzelot et Estèbe 1994 : 115). Ce mode de sélection sera marqué par des négociations, d'ordre politique, et non plus seulement technique, entre l'État déconcentré et les conseils régionaux. Comme le notent J. Donzelot et P. Estèbe, « la contractualité avait un prix, et l'État dut renoncer à se faire trop 'diseur de règles' d'un contrat pour lequel il voulait à tout prix trouver des partenaires » (Donzelot et Estèbe 1994 : 115). Par ailleurs, l'empilement des dispositifs (opérations DSQ, missions locales, ZEP, etc...) ne permet pas une coordination interministérielle efficace (Dammame et Jobert 1995 : 8)¹⁶⁰.

3.1.3 Les années 1990 : un rééchelonnement de la géographie et de l'organisation

J. Donzelot, dans un rapport d'évaluation datant de 1992, note que c'est pour pallier les problèmes liés à l'interministérialité rencontrés par les administrations centrales que la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV) est créée en 1988 (cité par Dammame et Jobert 1995 : 8-9). Cet événement va marquer le début officiel de la « Politique de la ville ». La DIV rassemble les divers programmes (DSQ, Comité national de prévention de la délinquance, missions locales, Banlieues 89) (Donzelot et Estèbe 1994 : 109). À partir de 1989, la politique en direction des quartiers sensibles connaît un rééchelonnement, à la fois de son objet et de son fonctionnement, qui s'explique en partie, par la difficulté rencontrée par l'État dans les années précédentes pour piloter cette politique face aux collectivités locales.

¹⁶⁰ Cette logique est renforcée, du point de vue budgétaire, par le fait que « (...) l'ensemble du dispositif était traversé de courts-circuits imputables au mode de participation financière des administrations centrales et à leurs efforts pour conserver la maîtrise de leurs crédits » (Chevalier 2005 : 113).

Les contrats de ville : affirmation des maires, conséquence de la décentralisation

La DIV, aussitôt créée, lance les premières expérimentations des contrats de ville, destinées à remplacer les conventions de DSQ (Tissot 2007 : 53)¹⁶¹. En 1989, les premiers contrats de ville sont mis en place, sur 13 villes expérimentales¹⁶². La contractualisation augmente au cours des années 1990. En 1993, leur nombre passe à 185 et, en 1994, 214 contrats de villes sont signés (Helluin 2000 : 118). Suite au rapport Sueur (1998), la deuxième génération de contrat de ville est mise en place en 1999. La création de la DIV, des contrats de ville, et de la démarche de « développement social urbain » (DSU), marquent donc un saut d'échelle de la politique (Chevalier 2005 : 122). Il ne s'agit plus de traiter seulement des quartiers « sensibles » comme tels mais de proposer de véritables projets globaux à l'échelle de la ville avec le concept de « développement social urbain » (DSU) (France non daté : 8). Dans ce contexte, les maires sont directement sollicités. Les procédures de sélection en témoignent. En effet, dès 1988, les appels à projets s'adressent directement aux communes (Donzelot et Estèbe 1994 : 115). Cette implication des maires augmentera au cours des années 1990. La Cour des comptes notait ainsi en 2002 la centralité de ces acteurs :

« Les communes et leur groupements (communautés urbaines et communautés d'agglomération notamment) constituent des partenaires incontournables de la politique de la ville. Elles interviennent à la fois dans la définition des objectifs et des stratégies, notamment dans le cadre de la négociation des contrats de ville, mais aussi de la mise en œuvre car elles sont maîtres d'ouvrage de nombreux projets et les principaux acteurs de la conduite des actions prévues » (France 2002 : 47).

Changement d'échelle de la déconcentration horizontale

Au début des années 1990, l'État rééchelonne ses propres institutions pour doter ses services locaux d'une capacité améliorée de pilotage et d'animation de la Politique de la ville face aux communes. J. Donzelot et P. Estèbe évoquent la prise de conscience par la DIV, à la fin des années 1980, de « l'irréalité de l'échelon régional » pour animer la Politique de la ville (Donzelot et Estèbe 1994 : 178). D'une part, l'interministérialité se heurte à de multiples obstacles (Dammame et Jobert 1995 : 9). Ce déficit

¹⁶¹ Comme l'explique G. Chevalier, l'idée de contrat de ville était antérieure à la mise en place de la DIV et avait acquis une certaine notoriété auprès des élus locaux, des associations et des services extérieurs de l'État (Chevalier 2005 : 123).

¹⁶² Environ 50 communes s'étaient portées candidates, mais le choix des 13 sites a été l'objet de négociations politiques au niveau central entre la DIV, le cabinet du Premier Ministre et la Direction du budget (Chevalier 2005 : 125)

d'interministérialité se manifeste aussi à l'échelle locale (Bachelet et Rangeon 1996). D'autre part, comme nous l'avons vu, la logique de l'expérience contractuelle - commission régionale de DSQ que prolongent les contrats de ville - est marquée par un déséquilibre entre l'État et les collectivités locales au détriment de l'État. Ceci s'explique pour deux raisons. D'une part, le chargé de mission Politique de la ville au SGAR a peu de poids face aux communes (Donzelot et Estèbe : 177-8). D'autre, part, et surtout, ce dernier n'a aucune prise sur les services extérieurs de l'État car ils ne sont pas organisés à la même échelle, la majorité des directions étant départementales (Donzelot et Estèbe 1994 : 178).

Afin de pallier ces problèmes, la déconcentration horizontale, interministérielle, est renforcée et change d'échelle. Deux mesures principales sont adoptées. La première est la globalisation des crédits au niveau de la DIV, décidée lors du séminaire gouvernemental du 7 décembre 1990 (Grémion et Mouhanna 1994 : 443). Elle consiste en la mise en commun des lignes budgétaires émanant des différents ministères et qui est mise en place dans la loi de finances de 1991 (Donzelot et Estèbe 1994 : 121-2). Ces crédits sont ensuite déconcentrés, sous la maîtrise des préfets de région (Bachelet et Rangeon 1996 : 7)¹⁶³. Dans le même temps, l'année 1991 voit la nomination de 13 sous-préfets chargés de projet pour la ville dans autant de départements désignés par l'État central (décret du 28 janvier 1991). Ces sous-préfets doivent assurer une fonction de coordination et d'arbitrage entre les services extérieurs de l'État impliqués dans la Politique de la ville (Grémion et Mouhanna 1994 : 449)¹⁶⁴. La caractéristique de cette réorganisation est qu'elle est incitative et laisse place une marge de manœuvre aux

¹⁶³ Voir aussi France, La Documentation Française, *La politique de la ville (1970-2005) - Chronologie : Les fondements de la politique de la ville*. En ligne <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-ville/chronologie/fondements-politique-ville/>, (consulté le 24 juillet 2008).

¹⁶⁴ Ces sous-préfets ont connu des fortunes diverses sur le terrain, à la fois pour des raisons conjoncturelles et structurelles. Le succès de leur action dépendait de leur insertion dans les structures préexistantes de la hiérarchie préfectorale sans pour autant créer une structure interministérielle parallèle (Donzelot et Estèbe 1994 : 181). De manière générale, ces sous-préfets ont manqué de soutien de la part des différents ministères sur le terrain : « Les services extérieurs des ministères préférèrent s'appuyer sur leurs propres agents et les grands principes d'interministérialité et d'horizontalité, énoncés fin 1990, ont été très vite abandonnés » (Grémion et Mouhanna 1994 : 450). Leur pouvoir de financement propre était très faible (Grémion et Mouhanna 1994 : 453). Ainsi, leur capacité à mener leur mission de promotion de l'interministérialité locale sur l'objet « Ville » dépendait de leur marge de manœuvre, autorisée par les préfets (Donzelot et Estèbe 1994 : 181-2), mais également de l'organisation des administrations de département. Ainsi, là où existaient des « pôles de compétence » au niveau départemental, leur tâche fut facilitée (Donzelot et Estèbe 1994 : 188).

échelons locaux de l'État : « Résultant d'une démarche incitative, l'interministérialité est pragmatique et expérimentale, laissant une large place à l'initiative locale (...) » (Bachelet et Rangeon 1996 : 12). De plus, l'État central renforce cette mesure avec la création de délégués « État » par « quartier » (Donzelot et Estèbe 1994 : 188) au sein de chaque administration déconcentrée. Il s'agit d'amener les services déconcentrés à prendre en charge, au-delà de leur rôle dans leur propre administration, l'animation interministérielle locale.

Des partenariats institutionnalisés à l'échelle locale

Ce rééchelonnement de la Politique de la ville au cours des années 1990 se traduit par la mise en place de systèmes locaux de pilotage qui organisent, voire institutionnalisent, comme dans le cas des « groupements d'intérêt public » (GIP), le partenariat entre le maire et le préfet. Ces systèmes de pilotage, organisés autour des figures du maire (ou du président de la communauté urbaine) et du préfet, sont destinés à « permettre d'assurer la définition, la mise en œuvre opérationnelle et le suivi des procédures contractuelles » de la Politique de la ville (France 2002 : 90). Ces systèmes de pilotage locaux sont le siège de négociations à la dimension politique marquée, notamment parce que le rapport de force, entre l'État et les villes, a changé avec la décentralisation. Comme le note la Cour des comptes :

« (...) l'État ne peut pas contraindre les communes à adhérer à sa démarche et à s'organiser en fonction des buts qu'il souhaite atteindre, si ces derniers ne correspondent pas à une stratégie des élus locaux » (France 2002 : 50).

La tentative de reprise en main de l'État central : la géographie réglementaire

À partir des années 1990, la « géographie contractuelle » de la Politique de la ville, c'est-à-dire issue des négociations entre les échelons locaux de l'État et communes, s'élargit (France 2002 : 20). Le nombre de sites en DSQ passe de 296 en 1989 à 400 en 1990 (Helluin 2000 : 118). Cette augmentation révèle que l'État central a perdu la maîtrise de sa politique. En effet, selon S. Tissot :

« En 1991, les dispositifs de la ville ne cessent de se multiplier sans que la DIV ne dispose d'une liste précise des quartiers visés ; ils sont choisis par les communes et les préfetures de région, sans critères standardisés ni centralisés » (Tissot 2007 : 107).

Selon J. Donzelot et P. Estèbe, la multiplication des sites induit une « baisse d'exigence » des critères de sélection (Donzelot et Estèbe 1994 : 115).

Ceci va amener l'État central, via la DIV, à construire une définition standardisée des quartiers faisant l'objet de la Politique de la ville. L'entreprise de « rationalisation » de cette géographie contractuelle se construit par la constitution d'un outil statistique sous l'impulsion de la DIV¹⁶⁵. Plusieurs indicateurs pour caractériser les quartiers sensibles sont définis et un guide méthodologique national est publié en 1996 par l'INSEE¹⁶⁶. Ainsi, à partir du milieu des années 1990, une deuxième géographie, d'origine réglementaire (fixée par décret de l'État central), voit le jour. Il s'agit des « zones urbaines sensibles » (ZUS). Ces dernières sont « caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi » (France 2002 : 24). En 1996, le « Pacte de relance pour la ville » instaure les « zones de redynamisation urbaine » (ZRU), dont la liste (416) est fixée par le décret du 26 décembre 1996. Il s'agit de zones urbaines sensibles qui sont « confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leur caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique » (France 2002 : 24). Ce dernier, qui a déterminé le choix des sites dans 90 % des cas, est établi en tenant compte de divers indicateurs, dont le taux de chômage ou la proportion de jeunes de moins de 25 ans (France 2002 : 24). En outre, 44 « zones franches urbaines » (ZFU) sont créées (France 2002 : 25). Achèvement institutionnel de cette géographie, un « Observatoire national des zones urbaines sensibles » (ONZUS) est créé par la loi d'orientation et de programmation pour la ville de 2003 (dite loi Borloo)¹⁶⁷. Les ZUS vont constituer un outil de recentralisation de la Politique de la ville, à partir de la loi Borloo de 2003.

¹⁶⁵ Cette entreprise est évoquée par S. Tissot (2007 : 107-145).

¹⁶⁶ S. Tissot mène une analyse très précise de la façon dont ces outils statistiques nationaux ont été construits en impliquant des fonctionnaires de l'INSEE (Tissot 2007 : 126 - 130).

¹⁶⁷ *L'Observatoire national des ZUS, pour une meilleure évaluation de la politique de la ville*. En ligne. <http://www.ville.gouv.fr/infos/dossiers/observatoire-des-zus.html>, (consulté le 6 octobre 2008)

3.1.4 Concurrence entre recentralisation et décentralisation de la Politique de la ville (2003-2007).

Selon R. Epstein, la loi d'orientation et de programmation pour la ville (2003), dite « loi Borloo », opère une rupture par rapport aux textes précédents (Epstein 2005 : 89) en re-centralisant la Politique de la ville, notamment au travers de l'imposition d'une géographie réglementaire :

« Cette centralisation de la politique de la ville s'accompagne d'un resserrement du ciblage territorial. La loi d'orientation ne vise que les 751 ZUS, quand les contrats de ville développaient des actions en direction de plus de 1300 quartiers » (Epstein 2005 : 96).

Cette logique, mise au jour par R. Epstein, va être réaffirmée suite aux émeutes urbaines de novembre 2005. Pour répondre à la crise, l'État central adopte plusieurs mesures. La déconcentration interministérielle est relancée « afin de renforcer la coordination et la mobilisation des services de l'État (...) » (France 2006c : non paginé) avec la création des préfets délégués pour l'égalité des chances par le décret du 27 décembre 2005 et l'élargissement de leur portefeuille pour prendre en compte « l'ensemble des politiques concourant à l'égalité des chances » (France 2006c : non paginé). En outre, la déconcentration interministérielle à l'échelle du quartier est renforcée avec la désignation systématique d'un délégué de l'État au sein des services déconcentrés (France 2006c : non paginé)¹⁶⁸. Ensuite, le Comité interministériel des villes (CIV) présente un plan de renouvellement de la Politique de la ville en lien avec la loi sur l'égalité des chances (2006). Ce plan relance, en premier lieu, la contractualisation car il prévoit un nouveau type de contrats, les « contrats urbains de cohésion sociale » (CUCS). Ces contrats triennaux affirment plus explicitement le rôle central des maires et de l'État en matière de Politique de la ville. Toutefois, à la différence des autres générations de contrats, le dispositif des CUCS se veut plus contraignant. Le but de l'État central est d'encadrer la négociation entre préfets et élus locaux sur deux points, pour mettre en place, à l'échelle locale, un rapport de force

¹⁶⁸ La circulaire du premier ministre du 30 juillet 2008 relative à la mise en place des délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la Politique de la ville renforce encore la déconcentration interministérielle à l'échelle du quartier en remplaçant ces « délégués de l'État » par les délégués du préfet, mis à disposition par leur administration d'origine pour se consacrer à temps plein à l'animation de la Politique de la ville (France 2008b : non paginé).

favorable à l'État. Le premier point est le resserrement de la géographie d'intervention où les crédits spécifiques de la Politique de la ville seront utilisés¹⁶⁹. Le deuxième point est la définition par l'État central des priorités et du contenu des CUCS (France 2006b : 4). Enfin, la gestion des crédits est confiée à « l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances » (ACSÉ), créée en 2006 :

« Dans des objectifs de cohésion sociale et d'égalité des chances, cette agence contribue sur le territoire national à des actions en faveur de personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle » (France 2006c : non paginé).

Elle se voit confier plusieurs missions principales dont la gestion de la Politique de la ville pour l'État (la signature des CUCS), la politique d'intégration des personnes issues de l'immigration, et la lutte contre les discriminations. La création de cette agence a donné lieu à de nombreux changements au sein de l'administration. D'une part, le Fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre la discrimination (FASILD) qui remplaçait, depuis 2001, le Fonds d'action sociale (FAS)¹⁷⁰, disparaît. Cet organisme traitait des actions en direction des populations issues de l'immigration depuis 1958 et était chargé, au sein de la Politique de la ville, d'alimenter la problématique de l'intégration de ces dernières et de financer les associations portant des actions liées à ces thématiques (Moore 2001 : 83-88). Les directions régionales du FASILD sont remplacées par les directions régionales de l'ACSÉ. D'autre part, le représentant de l'État dans le département (le préfet de département ou délégué à

¹⁶⁹ La circulaire du 24 mai 2006 précise que « la mise en place de ces nouveaux contrats doit être l'occasion de préciser la géographie prioritaire de la politique de la ville (...) » (France 2006b : 2). Pour ce faire, trois types de territoires plus ou moins prioritaires sont définis en fonction de l'ampleur des moyens à y affecter. Cette priorisation doit être opérée au cours de négociations entre le préfet du département (ou délégué à l'égalité des chances) et les maires, validée par le préfet de région, puis transmise à l'État central (la DIV). Toutefois, ces négociations n'ont pas, semble-t-il, permis de trouver un compromis entre préfets et maires. En effet, le Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement note, dans une autre circulaire aux préfets de régions et de départements, datée du 15 septembre 2006 :

« Le très grand nombre de collectivités proposé par les préfets de régions pour bénéficier de ce nouveau dispositif de contractualisation montre une forte volonté des acteurs locaux de s'inscrire dans la dynamique des contrats urbains de cohésion sociale. Cette dynamique importante ne doit pas cependant amener à perdre de vue les objectifs spécifiques de la politique de la ville, rappelés par le CIV du 9 mars 2006 et précisés par la circulaire précitée » (France 2006a : 1).

¹⁷⁰ Pour des précisions sur l'histoire et le fonctionnement de cette institution, voir Moore (2001 : 83-85). Le site Internet de l'ACSÉ évoque l'histoire de cette institution. En 1958, est créé le Fonds d'action sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en métropole et pour leurs familles. Il est remplacé en 1964 par le Fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers, puis en 1966, il prend le nom de Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants. En 1983, on lui substitue le nom de Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles. En 2001, ce dernier est remplacé par le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). En ligne. http://www.lacse.fr/dispatch.do?sid=site/l_agence_new/_historique (consulté le 20 juin 2009).

l'égalité des chances le cas échéant) devient le représentant de l'ACSÉ dans le domaine de la Politique de la ville¹⁷¹. Le fait que ces deux institutions soient intégrées au sein de l'Agence répond à une logique républicaine qui relie fortement Politique de la ville et politique d'intégration des étrangers :

« Les étrangers régulièrement installés en France et les populations issues de l'immigration connaissent des difficultés comparables à celles des Français appartenant aux mêmes catégories socio-professionnelles, mais souvent aggravées par des problèmes de langue, de culture, ou d'accès aux droits et par des discriminations à l'emploi et au logement. Cela justifie la mise en œuvre d'une politique d'intégration. Si ces deux politiques obéissent à des logiques différentes, elles s'adressent en partie aux mêmes publics et sont partiellement mises en œuvre par les mêmes acteurs (associatifs, notamment) » (France 2006c : non paginé).

En conclusion, la Politique de la ville est illustrative du processus de rééchelonnement de l'État en France, à la fois au travers de la décentralisation et de la déconcentration. Politique contractuelle à l'échelle locale, constituant une réponse face aux échecs du modèle d'intégration français dans les quartiers dits « sensibles », elle réorganise les rapports entre État central, État déconcentré et villes. L'État est toujours un acteur majeur dans cette politique. L'État central a un rôle, nous l'avons vu, dans la définition des dispositifs (contrat de ville, GIP par exemple) ou la rationalisation des zones et la définition d'indicateurs et l'État déconcentré pilote et applique, avec le maire, cette politique à l'échelle locale. En outre, la Politique de la ville organise un partenariat entre le maire et l'État déconcentré qui jouissent d'une marge de manœuvre par rapport à l'État central.

3.2 Le rééchelonnement de l'État dans le positionnement des villes à l'international : l'exemple des politiques culturelles urbaines faisant appel aux cultures des populations issues de l'immigration

Le rééchelonnement de l'État se caractérise, comme nous l'avons exposé dans la première section de ce chapitre, par le fait que les villes sont encouragées, par l'État, à mettre en place des stratégies de développement afin de se situer de manière avantageuse dans la concurrence internationale. Les stratégies d'internationalisation sont

¹⁷¹

En

ligne.

http://www.lacse.fr/dispatch.do?sid=site/l_agence_new_/organisation/delegues_departementaux (consulté le 9 juin 2009).

développées et mises en place à l'échelle urbaine et peuvent faire appel à des projets culturels valorisant la culture des populations issues de l'immigration. Les transformations des politiques culturelles sont emblématiques de ces changements : les villes ainsi que l'État déconcentré collaborent pour mettre en place des projets culturels à l'échelle locale, dont le contenu est déterminé à cette échelle et sans que l'État central n'intervienne à ce niveau.

3.2.1 Rééchelonnement de l'État et politiques culturelles dans les grandes villes valorisant les cultures des populations issues de l'immigration

Les politiques de l'État dans le cadre du « *rescaled competition state regime* » ont pour résultat d'inciter les villes à développer des politiques d'internationalisation afin d'accroître leur compétitivité internationale. Le critère de l'internationalisation est aujourd'hui partie intégrante des stratégies de développement économique menées par de nombreuses villes (Pinson 2000; Jouve 2007b), à tel point que « (...) le renforcement de l'attractivité internationale des villes est devenu un principe de définition des enjeux publics (...) » (Pinson 2000 : 86). Si cette stratégie est encouragée et soutenue par l'État central, la littérature montre que ce sont les élites locales qui pèsent le plus sur le contenu des projets d'internationalisation (Pinson 2000; Jouve 2007b). Une stratégie courante d'internationalisation des villes consiste à développer des politiques culturelles à dimension internationale :

Dans le gouvernement des villes, la construction de grands équipements culturels ou commerciaux, le recours à de nouveaux professionnels de notoriété internationale, l'organisation de festivals internationaux, de grandes compétitions sportives, ont été, entre autres choses, considérés comme l'apanage des villes de 'dimension internationale' » (Pinson 2000 : 86)

La création de politiques multiculturelles constitue un élément de la stratégie des villes pour assurer leur positionnement international. Par exemple, L. Arnaud décrit la création d'une « économie multiculturelle » dans les grandes métropoles européennes, et notamment françaises, à partir de la mise en place de manifestations culturelles d'envergure valorisant les populations issues de l'immigration :

« (...) les pressions exercées par la globalisation et les mutations des systèmes productifs encouragent aujourd'hui l'ensemble des villes européennes à organiser des réponses collectives pour faire face à la compétition territoriale. Soucieuses d'offrir à l'extérieur le spectacle d'une communauté urbaine fédérée autour d'un projet commun, les élites urbaines françaises – élites

économiques, associatives, culturelles, universitaires... – sont de fait de plus en plus amenées à associer les différents groupes sociaux dans le cadre de projets de villes et autres plans stratégiques valorisant les ressources entrepreneuriales et culturelles de ces communautés » (Arnaud 2008 : 19).

Le rayonnement culturel et artistique des métropoles est considéré par l'État français comme un gage de leur rayonnement à l'international : « Pour les grandes métropoles, la qualité des équipements et de l'activité culturelle est un élément essentiel de leur rayonnement qui favorise leurs activités touristiques et économiques » (France 2004 : 37). En conséquence, dans un contexte de rééchelonnement, l'État encourage le développement culturel dans les villes. Ceci se traduit par la mise en place de politiques culturelles à l'échelle locale.

3.2.2 Le rééchelonnement des politiques culturelles

Comme l'explique G. Saez, les villes sont aujourd'hui « l'espace culturel de référence » (Saez 2005 : 241). La ville devient l'échelle à laquelle se pensent les politiques culturelles. Dans le cadre de la mise en place de l'intercommunalité, les ressources financières que la loi Chevènement offre à ces institutions ont servi à renforcer le secteur culturel municipal (Breux *et al.* 2007 : 137). En conséquence, plusieurs métropoles se dotent d'une politique culturelle bien que cette compétence ne soit pas obligatoire à cet échelon aux termes de la loi du 12 juillet 1999 (Faure et Négrier 2001 : 22). Au cours de ce processus de rééchelonnement, la marge de manœuvre acquise par les acteurs locaux au travers de la décentralisation et de la déconcentration se traduit par l'autonomie dont ils disposent afin de définir le contenu des politiques culturelles à l'échelle locale.

La décentralisation, accélératrice des politiques culturelles municipales

En 1987, P. Urfalino écrivait : « Les observations du développement de l'intervention culturelle des villes moyennes et grandes (...) tendent toutes vers un même constat : la municipalisation de la culture » (Urfalino 1987 : 53). Selon cet auteur, ce phénomène traduit « l'institutionnalisation de l'intervention culturelle municipale » ainsi que « l'apparition d'un volontarisme culturel municipal et l'augmentation de la

capacité de décision des mairies vis-à-vis de la société locale comme de l'État » (Urfalino 1987 : 53). Ce développement des politiques culturelles par les communes n'est pas causé directement par la décentralisation. Toutefois, cette dernière l'a renforcé (Moulinier 2002 : 78), pour des raisons plus liées au « nouveau mode d'action publique » qu'elle induit (Saez 2005 : 239) qu'aux compétences juridiques acquises par les villes en matière culturelle, ces dernières étant limitées dans les lois de 1982-3 (Saez 1993 : 64). Selon P. Moulinier, l'apparition des politiques culturelles des municipalités date de l'arrivée au pouvoir de la gauche aux élections municipales de 1977 (Moulinier 2002 : 79). En effet, « les services culturels municipaux sont une réalité relativement récente : très peu existaient avant 1971, la grande majorité sont nés après 1977 » (Moulinier 2002 : 80). À partir de la fin des années 1970, on assiste à l'institutionnalisation de la politique culturelle des municipalités :

« L'institutionnalisation s'est traduite, tout à la fois par le renforcement du poids de l'adjoint chargé de la culture, par le développement des services culturels en nombre et en influence, par la mise en place d'un '*bras séculier*' de la culture de types offices ou agences, par le renforcement des liens entre administrateurs municipaux et services culturels » (Moulinier 2002 : 79-80).

Cette institutionnalisation est inégale en fonction de la taille des communes et a concerné d'avantage les grandes villes :

« En 1982, 77 % des communes de plus de 30 000 habitants et 65 % des villes d'une taille inférieure avaient une délégation culturelle; 56 % des villes de plus de 30 000 habitants possédaient un service culturel contre 39 % des villes plus petites » (Moulinier 2002 : 80).

P. Urfalino note que, en accroissant leur expertise, « les mairies ont obtenu en quelques années une plus grande capacité de décision autonome vis-à-vis de l'État » (Urfalino 1987 : 61).

L'implication des municipalités dans la mise en place de politiques culturelles se traduit également dans l'accroissement de leurs dépenses dans ce secteur. F. Taliano-Des Garets a mené une étude de l'évolution de ces dernières et a ainsi constaté une augmentation forte au début des années 1980 qui est particulièrement marquée dans le cas des grandes villes (Taliano-Des Garets 2007 : 110).

Cet accroissement de l'intervention culturelle municipale a également été rendu possible par « la spécificité de l'articulation entre l'État et les collectivités locales dans le domaine culturel » (Urfalino 1987 : 61). Par exemple, F. Taliano-Des Garets note que l'investissement des villes est encouragé au travers des chartes culturelles (Taliano-Des

Garets 2007 : 105). La décentralisation dessine en effet la généralisation d'un nouveau type d'action publique en matière culturelle marqué par un développement des relations contractuelles entre les villes et l'État.

Une augmentation des relations contractuelles

Cet accroissement de l'intervention des mairies dans le domaine culturel s'inscrit dans une tendance où, selon G. Saez, la contractualisation devient le cadre courant de la mise en place des projets culturels :

« Les villes, les départements, les régions, l'administration centrale, sans oublier la Commission européenne cherchent à mutualiser leurs ressources financières autour de projets communs. Le système se traduit par une contractualisation généralisée des autorités publiques autour de plans d'action concertés (...) » (Saez 2005 : 240).

Ce mouvement est marqué par un déplacement du centre de gravité des politiques culturelles. Selon G. Saez, les villes acquièrent, peu à peu, plus de poids dans la définition des projets locaux, ce qui a obligé l'administration centrale à se déconcentrer à l'échelle locale afin de « territorialiser son intervention » (Saez 2005 : 240). L'histoire des relations contractuelles entre les villes et l'État permet de saisir l'implication et l'autonomie croissante des échelons déconcentrés de l'État.

Les relations contractuelles entre collectivités et État en matière culturelle ne datent pas de la décentralisation. Toutefois, cette réforme a pour effet une accélération de ces dernières. Dès les années 1970, les ententes prennent la forme de chartes culturelles, sous l'impulsion de Michel Guy, secrétaire d'État à la culture entre 1974 et 1976. Entre 1974 et 1979, 27 chartes culturelles sont signées (Moulinier 2002 : 231). Ces chartes ont pour objet de « mettre à plat avec une collectivité locale ses problèmes et ses projets culturels afin de négocier des priorités et d'établir un plan annuel de développement » (Moulinier 2002 : 231). Elles constituent :

« (...) une programmation dans le temps (trois à cinq ans) des politiques culturelles des métropoles. Elles établissent un partenariat avec l'État sur les diverses opérations programmées. (...) En outre, des priorités sont établies, fruits de la concertation entre les deux partenaires » (Taliano-Des Garets 2007 : 144).

La décentralisation va marquer une forte relance de la politique contractuelle en matière culturelle. L'augmentation de l'implication des municipalités dans ce domaine a amené les services extérieurs du Ministère de la Culture à exercer une « fonction d'accélérateur », tant pour « la réalisation de projets culturels inédits que pour l'octroi

des subventions de l'État grâce à leur connaissance des directions du ministère » (Urfalino 1987 : 62). Ces collaborations entre services extérieurs de l'État et municipalités en matière culturelle ont été matérialisées par « l'augmentation subite des relations contractuelles entre le ministère de la culture et l'ensemble des collectivités à la suite des politiques de conventions lancées en 1982 (...) » (Urfalino 1987 : 62). Après 1981, deux types de conventions culturelles sont mises en place par le Ministère de la Culture : l'une concerne les régions et l'autre, les conventions de développement culturel, implique les communes et les départements (Moulinier 2002 : 231). Entre 1982 et 1995, ce sont plus de 1700 conventions - dont 72 % concernent les villes - qui seront signées (Taliano-Des Garets 2007 : 192).

Les politiques mises en place au cours des décennies 1980 et 1990 ont pour résultat une évolution du poids relatif de l'État et des villes dans les collaborations autour des projets culturels :

« À la fin des années 1990, le système est nettement polarisé au profit des villes. Ce changement dans les positions d'influence peut s'observer dans la structure des dépenses culturelles où l'on constate que la part des villes dans le financement public est deux fois plus élevée que celui du ministère de la Culture » (Saez 2005 : 240).

Afin d'accompagner ces changements dans les politiques culturelles, l'État se déconcentre. À partir de la fin des années 1970, l'État central débute la déconcentration du Ministère de la Culture. Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) sont ainsi créées en 1977 (France 2003 : 15). Ces directions acquièrent, au cours des années 1980 et 1990, un rôle croissant dans la mise en place des relations contractuelles avec les villes. P. Urfalino note que « jusqu'à leur renforcement en 1982, les services extérieurs du Ministère de la Culture n'ont qu'un rôle marginal dans ces relations » avec les collectivités (Urfalino 1987 : 62). En effet, la procédure de négociation de ces conventions a évolué au cours du temps en raison de la déconcentration croissante du Ministère de la Culture. Alors que, jusqu'en 1985, ces conventions étaient négociées par l'État central, la procédure est plus tard déconcentrée à l'échelon de la DRAC (Moulinier 2002 : 233), ce dernier passant sous l'autorité du préfet de région par un décret de 1986 - et devenant en 1992, suite à la loi ATR et la charte de la déconcentration, « l'interlocuteur principal des collectivités en région » (Taliano-Des Garets 2007 : 192). De plus, la déconcentration des crédits du Ministère de la Culture est

opérée à la suite de la charte de la déconcentration en 1992 (Saez 2005 : 240). Comme le note G. Saez :

« Depuis leur réorganisation en 1986, les structures déconcentrées du ministère, les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) sont conçues comme l'outil d'accompagnement de la décentralisation. C'est un outil qui se renforce en personnel, en moyens financiers et en capacité de négociation avec les collectivités territoriales » (Saez 1993 : 70-71).

Ainsi, le développement international des villes repose de manière croissante sur la mise en place de projets culturels à l'échelle locale. L'étude des politiques culturelles a montré le renforcement des capacités d'action des villes en ce domaine, qui s'est traduite par une marge de manœuvre accrue par rapport à l'État. Ce dernier reste pourtant un acteur participant à la mise en place des politiques culturelles dans les villes parce qu'il encourage ces dernières à se développer. Afin d'améliorer ses capacités de pilotage à l'échelle locale face aux villes, et de continuer à jouer un rôle à l'échelle locale, l'État central s'est déconcentré. Les DRAC ont vu leur rôle et leur autonomie augmenter (capacité de négocier les conventions de développement culturel à l'échelle locale, déconcentration des crédits). L'État reste donc un acteur important au sein des politiques culturelles et l'État déconcentré et les villes ont donc acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central afin de mettre en œuvre des politiques culturelles à l'échelle locale.

CONCLUSION

L'analyse présentée ici a démontré que les processus de rééchelonnement de l'État en France ont une double dimension. En premier lieu, les rapports entre les villes et l'État se sont modifiés. À partir de 1982, la décentralisation - d'une plus grande ampleur que celle qu'a connue le Québec - a amené un transfert de compétences et un allègement des contrôles de l'État sur ces dernières. L'État central modifie l'échelle des politiques de développement économique en favorisant la mise en place d'institutions métropolitaines dont il cherche à promouvoir le rayonnement international. Cette décentralisation a été d'une grande ampleur - si l'on compare avec celle qui est intervenue au Québec - car elle a eu pour résultat d'affaiblir les capacités de régulation de l'État à l'échelle locale. En second lieu, afin de disposer d'une meilleure maîtrise du pilotage des politiques à l'échelle locale, l'État français s'est déconcentré - a rééchelonné ses propres institutions - au cours des années 1990. Au travers d'une série de lois ou de mesures, les échelons locaux de l'État se sont vus doter d'un rôle et d'une autonomie plus importants. La déconcentration a pris une forme « horizontale » et transversale pour répondre à la concurrence des collectivités, mais également en raison de négociations entre acteurs institutionnels au sein de l'État lui-même.

Les conséquences de ces réformes sont doubles. La déconcentration (qui s'est combinée avec la décentralisation), a permis à l'État, au cours des processus de rééchelonnement, de rester un acteur majeur de l'action publique à l'échelle locale notamment au travers de ses services déconcentrés. Ensuite, la Ville et l'État déconcentré, sous la « supervision » du préfet, ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de politiques à cette échelle.

Nous avons vu que la Politique de la ville est une bonne illustration du processus de rééchelonnement de l'État en France. L'État central est un acteur important dans l'organisation de la politique et l'État déconcentré a un rôle majeur à l'échelle locale dans la mise en œuvre des contrats par exemple. Le rééchelonnement de l'État a également eu un impact sur les politiques culturelles. Alors que l'État central favorise le positionnement international des métropoles, l'État déconcentré et les villes ont acquis

une marge de manœuvre pour mettre en place des politiques culturelles à l'échelle locale favorisant la compétitivité de ces dernières dans la concurrence internationale.

L'analyse institutionnelle du rééchelonnement de l'État a, en outre, permis de montrer que les travaux empiriques de N. Brenner, pour ce qui concerne le rééchelonnement de l'État en France, sont trop imprécis parce qu'ils sont guidés par un cadre d'analyse néo-marxiste. Nous rappelons avoir mis en évidence, dans le chapitre 1, que l'approche de la décentralisation de N. Brenner met l'accent sur l'accroissement des capacités de décision des autorités locales en matière de développement économique (Brenner 2004a : 221). Or, cette explication, sans être fautive, est incomplète car nous avons vu que des compétences en matière culturelle ou de maîtrise des sols ont été également transférées par l'État. Pour n'avoir pas analysé le rôle croissant des acteurs institutionnels (les grandes villes) tel qu'il s'est développé au cours des années 1970 et qui se traduit dans la réforme de 1982, cet auteur n'a pas pu fournir une description complète du phénomène.

En outre, il n'évoque pas précisément en quoi le rééchelonnement de l'État modifie les rapports entre les villes, l'État central et les échelons locaux de l'État. Ceci s'explique parce qu'il néglige les aspects institutionnels de la décentralisation (modification des contrôles de légalité par exemple) et qu'il n'aborde pas la déconcentration. Or, nous avons vu que ce processus constitue une partie importante des réformes institutionnelles du rééchelonnement de l'État en recomposant les échelles d'organisation de l'État. L'approche néo-marxiste adoptée par cet auteur ne lui permet pas de distinguer les villes de l'État et donc la réorganisation des rapports entre les villes et ce dernier d'une part, mais également entre l'État central et l'État déconcentré d'autre part.

L'exemple de la Politique de la ville, abordé au cours de ce chapitre, est une autre illustration des limites de l'approche de N. Brenner. Si cette politique est bien illustrative du rééchelonnement de l'État, l'analyse qu'en fait l'auteur, (la reconfiguration des relations entre « le gouvernement national » et les « autorités locales ») n'est pas complète. Nous avons montré, en effet, que la politique de la Ville représente une transformation beaucoup plus large de l'action publique, qui repose à la

fois sur un changement des relations entre l'État et les villes, mais également sur une reconfiguration des institutions étatiques elles-mêmes (une réorganisation des rapports entre l'État central et l'État déconcentré), au travers de la déconcentration et de la promotion de l'interministérialité à l'échelle locale.

Ainsi, l'approche institutionnelle du rééchelonnement de l'État utilisée dans la thèse a permis une description plus complète et plus fine de ce processus que celle offerte par N. Brenner dans son ouvrage. Ces apports sont importants car les résultats obtenus ici permettront, dans le chapitre suivant sur Marseille, d'analyser comment se recomposent les politiques de gestion de la diversité ethnique, et donc la citoyenneté, dans un contexte de rééchelonnement de l'État.

**CHAPITRE 5 : LA GESTION DE LA
DIVERSITÉ ETHNIQUE À MARSEILLE DANS UN
CONTEXTE DE RÉÉCHELONNEMENT DE
L'ÉTAT**

Le rééchelonnement de l'État a donc pris place en France depuis les années 1980. Ces réformes ont, en premier lieu, construit un nouveau contexte institutionnel au sein duquel l'État est toujours un acteur majeur des politiques publiques. Toutefois, les relations entre l'État et les villes se sont réorganisées. Suite à la décentralisation, l'État a redéfini ses rapports avec les villes, en leur confiant plus d'autonomie afin d'assurer leur développement. Dans le même temps, et en second lieu, afin d'organiser le pilotage étatique de l'action publique à l'échelle locale face aux villes, l'État s'est déconcentré. Les échelons locaux de l'État ont vu leur capacité d'action s'accroître. Ces processus accompagnent la mise en place des politiques à l'échelle locale, telles que la Politique de la ville ou les politiques culturelles.

Ce chapitre analyse les reconfigurations de la citoyenneté à Marseille dans un contexte institutionnel de rééchelonnement de l'État au travers de l'étude des politiques de gestion de la diversité ethnique. Parce qu'il n'existe pas, en France, de politiques spécifiques ciblant les populations issues de l'immigration, les actions en direction de ces dernières sont éclatées au travers de différents dispositifs. Cette caractéristique rend nécessaire l'analyse de plusieurs politiques publiques afin d'éviter les biais liés au choix d'un seul domaine.

Deux politiques font ainsi l'objet des développements suivants. En premier lieu, l'étude de la Politique de la ville révèle l'autonomie de la Ville de Marseille et de l'État déconcentré par rapport à l'État central afin d'organiser une forme de gestion de la diversité ethnique dans les quartiers à forte concentration de populations issues de l'immigration (1). En second lieu, dans le cadre du rééchelonnement de l'État des années 1980, la Ville de Marseille a mis en place une stratégie d'internationalisation reposant sur la promotion du cosmopolitisme afin d'acquérir une image de « capitale euro-méditerranéenne ». Ceci explique la mise en place, après 1986, d'une politique municipale officielle de gestion de la diversité ethnique fondée sur une reconnaissance des communautés ethniques ou culturelles. Cette reconnaissance constituera un trait de la politique culturelle de la Ville qui recevra un soutien de l'État déconcentré, puis de l'État central, lors de l'obtention, par Marseille, du statut de « Capitale européenne de la Culture ».

1. LA POLITIQUE DE LA VILLE À MARSEILLE

La Politique de la ville à Marseille a fait l'objet de plusieurs ouvrages du point de vue de la gestion de la diversité ethnique. Pour J. Donzelot, C. Mével et A. Wivekens, cette politique permet de montrer, en la contrastant avec la politique mise en place aux États-Unis, non seulement la faible place accordée à l'initiative des communautés locales par les acteurs publics (Donzelot *et al.* 2003 : 336-8), mais surtout le fait que la citoyenneté en France « est brandie comme un idéal opposable aux communautés de base et surtout à la dérive communautaire qui menace de l'emporter si l'on n'y prend garde » (Donzelot *et al.* 2003 : 237). D. Moore (2001), ou J. Cesari (1994 : 252), montrent que l'ethnicité représente une donnée implicite pour les acteurs de cette politique à Marseille. Notre approche de la question de la Politique de la ville comme une politique de gestion de la diversité est différente. La Politique de la ville à Marseille est, selon nous, un terrain de mise en évidence des relations de négociation entre l'État déconcentré et la Ville de Marseille ainsi que la marge de manœuvre dont ces acteurs institutionnels jouissent par rapport à l'État central dans le domaine de la gestion de la diversité ethnique. Afin de le montrer, deux périodes temporelles seront comparées. Avant la mise en place des réformes institutionnelles de rééchelonnement de l'État, les premières politiques portant sur les populations immigrées à Marseille, notamment dans le domaine du logement, ont été marquées par un fort contrôle de l'État central. Suite au rééchelonnement de l'État, la Politique de la ville prend le relais de ces politiques. La Ville et l'État déconcentré y acquièrent une marge de manœuvre par rapport à l'État central afin de poursuivre une politique de gestion de la diversité à l'échelle locale.

1.1 Les débuts d'une politique contractuelle en direction des populations issues de l'immigration

Comme dans d'autres villes de France¹⁷², Marseille est l'objet dans les années 1970 de politiques de logement en direction des populations immigrées impliquant les services des préfectures et les services municipaux¹⁷³ (De Barros 2005). Ces dispositifs préfigurent les politiques ultérieures relatives à la réhabilitation du logement social (De Barros 2005 : 28), à la différence que l'État central pilote et valide *a priori* la démarche menée à l'échelle locale par la préfecture et la Ville. Marseille connaît en effet des problèmes durables liés à l'habitat insalubre des populations migrantes :

« L'originalité de Marseille ne réside pas dans l'existence de bidonvilles. Elle est dans la précocité et dans la durée de cet habitat sordide, et surtout dans le fait qu'aucun quartier n'ignore, au début des années cinquante, ces immeubles ou ces zones abandonnées à la misère. (...) La population de ces îlots n'est pas uniquement composée d'immigrés. Mais c'est vrai qu'ils sont nettement en majorité, et que l'on a tendance à identifier certains lieux de misère avec la population dominante : îlot 'arabe' de la porte d'Aix, Arméniens de l'enclos Grima, Espagnols et Gitans de l'enclos Peyssonnel, etc. » (Témime 1991 : 128-9).

Cette problématique va conduire à la mise en place de deux plans d'action contractuels entre l'État et la Ville relatifs à la résorption de l'habitat insalubre des populations migrantes. L'un concerne le logement et l'autre, un programme global à moyen terme :

« M. DIJOURD, Secrétaire d'État auprès du Ministre du Travail chargé des travailleurs immigrés, s'est rendu à Marseille, les 18 et 19 novembre 1974 pour examiner le dossier l'immigration dans les Bouches du Rhône. À cette occasion, il a pu exposer aux responsables de la Ville de MARSEILLE les vingt cinq mesures adoptées par le conseil des ministres du 9 octobre 1974 et décider avec eux des conditions de la mise en œuvre de celles qui relèvent de l'initiative locale. Un calendrier de travail fondé sur une procédure contractuelle a été retenu. Il conduit d'abord à l'élaboration d'un plan d'urgence concernant le logement et les actions liées, puis à la préparation d'un programme global à moyen terme, engageant de façon équitable l'État et la Ville de Marseille. Le programme d'urgence a été présenté, le 9 janvier 1975 à la Préfecture des

¹⁷² En 1974, la suspension provisoire de l'immigration est décidée. Un train de 25 mesures est adopté, appelé plan Dijourd, du nom du secrétaire d'État aux Immigrés, afin de permettre l'amélioration des conditions de vie des étrangers et immigrés résidant en France.

¹⁷³ F. de Barros montre que les politiques du logement en direction des populations algériennes en France implique des collaborations entre les services des préfectures constitués historiquement d'anciens agents de l'administration coloniale, notamment les conseillers techniques aux affaires musulmanes placés auprès des préfets, et les services communaux (De Barros 2005). Ces agents, reconvertis en agents « de liaison et de promotion des migrants » vont revendiquer une inscription administrative dans les services de l'immigration plutôt que du logement (DDE) (De Barros 2005 : 40), ce qui explique probablement leur placement auprès des préfets. Pour une analyse plus générale de la constitution de l'administration de l'immigration en France, on pourra se reporter à l'ouvrage d'A. Spire (Spire 2005), et particulièrement au chapitre 6 sur la reconversion des agents de l'administration coloniale dans les préfectures de police.

Bouches du Rhône, approuvé dans son principe par les partis-prenants et est actuellement examiné dans ses modalités par le Secrétariat d'État et les administrations centrales compétentes. La préparation du programme à moyen terme, qui mobilise directement une soixantaine de personnalités marseillaises, a débuté dès le 9 janvier par la constitution des groupes de travail et doit s'achever en avril prochain »¹⁷⁴.

Ce plan, dont les mesures ont été définies par la Ville de Marseille suite à un rapport d'un organisme externe (le Comité de liaison pour l'aide à la résorption des bidonvilles)¹⁷⁵, comprend plusieurs mesures afin d'améliorer les conditions de logements des populations immigrées¹⁷⁶. Suite à ce plan, Hervé de Charrette, représentant Paul Dijoud, donc l'État central, préside une réunion de travail à la mairie de Marseille le 19 novembre 1974. Lors de cette réunion, la Ville présente un « plan d'urgence pour le logement des immigrés »¹⁷⁷. Dans une lettre de Hervé de Charrette au préfet datée du 27 janvier 1975, le représentant du Secrétaire d'État réagit aux modalités de ce plan. Cette lettre est suivie d'une note présentant des remarques afin de mieux formaliser le dossier et de donner l'accord de l'État central à telle ou telle opération de renouvellement. L'extrait de la lettre est éclairant :

« Le plan est dans son ensemble tout à fait acceptable ; aucune des opérations de logement présentées ne soulève d'objection. L'examen du dossier appelle simplement quelques remarques sur telle ou telle opération. Pour pouvoir être présentées à la Commission nationale pour le logement des immigrés, les fiches relatives aux différents projets devront être étoffées et précisées. Il est souhaitable de s'inspirer dans la mesure du possible, du modèle utilisé pour la programmation du PRI 1975, modèle annexé à la circulaire du 31 octobre 1974 »¹⁷⁸.

Le plan impliquant la préfecture et la Ville de Marseille doit donc être approuvé par l'État central avant sa mise en œuvre. L'État central, par le biais du Secrétariat d'État aux Immigrés, participe à la formalisation de ce plan. Parallèlement, une réunion se tient le 9 janvier 1975 à la préfecture, impliquant Hervé de Charrette, donc l'État central, les services extérieurs de l'État (donc l'État déconcentré) et la Ville de Marseille

¹⁷⁴ Note datée du 24 février 1975 de la préfecture des Bouches-du-Rhône concernant le programme d'action en faveur de la population étrangère à Marseille, Archives municipales de la Ville de Marseille, cote 483 W 500.

¹⁷⁵ Le projet de contrat d'agglomération précise : « L'évaluation des besoins en logements neufs ou en logement des immigrés a été faite par la Ville de Marseille à partir des études du comité de liaison pour l'aide à la résorption des bidonvilles », p. 8, Archives municipales de la Ville de Marseille cote 899 W 1. On trouve d'ailleurs une copie du contrat liant l'AGAM et le CLARB portant sur la recherche sur le logement des immigrés dans les archives municipales, cote 748 W 5.

¹⁷⁶ On trouve une copie de ce plan dans les archives municipales de la Ville de Marseille, cote 899 W 1.

¹⁷⁷ Lettre de Hervé de Charrette au préfet de la région PACA et des Bouches-du-Rhône, datée du 27 janvier 1975, Archives municipales de la Ville de Marseille, cote 748 W 5.

¹⁷⁸ Lettre de Hervé de Charrette au préfet de la région PACA et des Bouches-du-Rhône, datée du 27 janvier 1975, Archives municipales de la Ville de Marseille, cote 748 W 5.

ainsi que divers organismes. Lors de cette réunion, plusieurs groupes de travail sur la problématique des populations immigrées (accueil; actions sociales et actions sanitaires; emploi et formation professionnelle; enseignement primaire et cours d'adulte; logement) sont constitués, destinés à formaliser le plan d'action à moyen terme. Une lettre de la préfecture au Directeur des services techniques de la Ville de Marseille datée du 15 janvier 1975¹⁷⁹, confie à ce dernier l'organisation du groupe logement, et détaille la composition du groupe : sont notamment présents les services extérieurs de l'État, la Ville de Marseille et le Secrétariat d'État aux Travailleurs Immigrés (c'est-à-dire l'État central). Afin de piloter et de coordonner la mise en place de ce plan à l'échelle locale, un Groupement d'intérêt économique (GIE) est projeté entre l'État central, représenté par le Secrétariat d'État aux Travailleurs Immigrés, la Ville de Marseille, les organismes HLM, le Comité inter-professionnel du logement des Bouches-du-Rhône et les organismes d'action sociale¹⁸⁰. Comme les projets de statuts de ce groupement le précisent :

« En vue de mener une action globale et cohérente dans l'amélioration des conditions de vie de la population étrangère, l'État et la Ville de Marseille ont conclu un contrat de programme. En matière d'habitat, ce document prévoit une action d'une importance exceptionnelle puisque les investissements envisagés dépassent le demi-milliard de francs, pour les quatre ans à venir. L'ampleur de cette tâche rend souhaitable la mise en place d'une structure opérationnelle, apte à animer l'exécution de ce programme et à le faire réaliser dans les meilleures conditions de rapidité, d'efficacité et d'économie, tout en respectant les objectifs fixés par le contrat de programme (...) »¹⁸¹.

Ainsi, cette structure locale de pilotage implique bien la Ville de Marseille, mais à la différence des politiques contractuelles ultérieures encadrant des actions en direction des populations issues de l'immigration, l'État central pilote directement cette structure, et non pas l'État déconcentré. Le rééchelonnement de l'État, marqué par la décentralisation de 1982 et plus tard par la déconcentration, va avoir pour conséquence de faire émerger une marge de manœuvre de la Ville et des échelons locaux de l'État par rapport à l'État central¹⁸².

¹⁷⁹ Archives municipales de la Ville de Marseille, cote 748 W 5.

¹⁸⁰ Projet des statuts du GIE, Archives municipales de la Ville de Marseille, cote 748 W 5, page 2.

¹⁸¹ Projet des statuts du GIE, Archives municipales de la Ville de Marseille, cote 748 W 5, page 1.

¹⁸² Ces résultats montrent que les politiques contractuelles mises en place avant la décentralisation sont différentes de celles mises en place après cette dernière. Cette dimension du rééchelonnement des politiques contractuelles est un aspect qui pourrait compléter les travaux de J.-P. Gaudin sur ces dispositifs.

1.2 La Politique de la ville à Marseille : l'autonomie des acteurs locaux dans la mise en œuvre d'une politique de gestion de la diversité ethnique

Les années 1960 et 1970 constituent, à Marseille, une période de forte construction de logements au sein de la périphérie nord de la ville, dans la Zone à urbaniser en priorité (ZUP) n°1 définie, *a posteriori*, en 1969 (Mazzella *et al.* 1995 : 44). Entre 1960 et 1977, 60 % des logements construits le sont dans cette zone (Mazzella *et al.* 1995 : 42). Une forte proportion d'entre eux sont des logements sociaux : 44 % en 1964; 38 % en 1968-1970 et 43 % en 1971-1974 (Mazzella *et al.* 1995 : 42). Ceci contribue à accroître la séparation sociale entre le nord et le sud de la ville, qui s'était fortement creusée au dix-neuvième siècle (Roncayolo 1996). Cette zone abrite les travailleurs dont l'activité est liée au port et est historiquement peuplée d'immigrés (Cesari 1994 : 68-9). Dans la deuxième moitié des années 1970, ces cités connaissent des phénomènes de dégradation et de concentration de population immigrées ou issues de l'immigration qui inquiètent les organismes de logements sociaux.

L'une des premières interventions dans les quartiers nord a été initiée par l'agence d'urbanisme de la ville et un service d'étude de l'État à la demande de l'Office public d'habitations à loyers modérés de la Ville de Marseille (OPHLM) à la fin des années 1970 et a concerné la cité du Petit Séminaire. Elle a impliqué une équipe de sociologues militants dans le cadre du Centre d'études, de recherches et de formation institutionnelle du Sud Est (CERFISE) (Anselme 2000 : 23)¹⁸³. Par ailleurs, c'est en 1977 que la première opération HVS débute à Frais Vallon¹⁸⁴.

¹⁸³ Cette opération, dont le maître d'ouvrage est l'OPHLM de la Ville de Marseille, concerne la cité du Petit Séminaire et est menée à partir de 1976 par une équipe organisée autour des sociologues militants Michel Anselme et Michel Peraldi, co-fondateurs du CERFISE. Cette démarche, nommée « maîtrise d'œuvre sociale », vise à agir à la fois sur le bâti et l'aspect social de la vie de cette cité, notamment en rétablissant la communication entre les habitants et les logeurs (Mazzella *et al.* 1995 : 76). Michel Anselme est encore cité aujourd'hui par certains chefs de projet de la Politique de la ville à Marseille comme l'inspirateur de leur démarche, au service des habitants de ces quartiers. Pour une approche de son parcours et de son œuvre, on pourra se reporter à la préface de Michel Peraldi dans l'ouvrage rassemblant ses textes : *Du bruit à la parole. La scène politique des cités* (Anselme 2000). Comme le relate Michel Anselme dans cet ouvrage, son équipe répondait à un besoin de l'organisme logeur qui avait perçu des problèmes dans cette cité :

« À l'origine, une commande d'étude conjointe de la DGRST [un service d'étude de l'État] et de l'agence d'urbanisme de la ville de Marseille sur la production d'institutions en milieu immigré. Et un terrain d'enquête, le petit Séminaire. Dès le départ une logique, une problématique de

La Politique de la ville, qui prend le relais de ces interventions à partir du début des années 1980, vise majoritairement les quartiers nord de Marseille. Elle constitue, selon J. Donzelot, C. Mével et A. Wivekens, une politique d'action sur des secteurs urbains particuliers dans le but de gérer le « problème » de la diversité ethnique dans un contexte républicain :

« Il ne s'agit pas tant de lever les obstacles à la sortie de ces lieux qui d'y apporter les compensations propres à créer une équivalence entre ceux-ci et le reste de la ville. Il n'est pas question d'appeler les habitants de ces quartiers à former des communautés mais bien plutôt de lutter contre l'« ethnicisation des banlieues », formule choc qui désigne l'horreur du communautaire dans le cadre républicain » (Donzelot *et al.* 2003 : 145).

Selon plusieurs études qui ont été menées à Marseille, la Politique de la ville a eu pour effet de favoriser une reconnaissance de la part des pouvoirs publics locaux d'un milieu associatif composé de jeunes issus de l'immigration. Par exemple, J. Cesari a montré que cette politique a professionnalisé une « sphère intermédiaire » entre le monde des banlieues et les pouvoirs locaux (Cesari 1994 : 242), composée d'acteurs issus de l'immigration. Pour cette auteure, « l'existence d'une telle sphère intermédiaire consacre la reconnaissance implicite d'un groupe ethnique (...) » (Cesari 1994 : 244). Toutefois, en aucun cas, cette reconnaissance ne débouche sur l'instauration d'une politique communautaire (Cesari 1994 : 251-2). D. Moore (2001 : 217) évoque également l'existence de cette sphère intermédiaire ainsi qu'un usage par les pouvoirs publics de l'ethnicité des jeunes issus de l'immigration.

La suite de cette section montre que la Politique de la ville a ouvert une marge de manœuvre pour l'État déconcentré et la Ville par rapport à l'État central afin de construire une politique de gestion de la diversité ethnique à l'échelle locale. Cette marge de manœuvre conduit à financer des associations composées d'acteurs issus de l'immigration sans pour autant organiser une reconnaissance officielle des communautés. Dans un premier temps, sera analysée la construction des rapports de négociation entre État déconcentré et municipalité dans le cadre de la mise en place des dispositifs de la Politique de la ville. Par la suite, nous montrerons que la mise en œuvre de cette politique de reconnaissance par l'État déconcentré et la Ville est marquée par

changement social, puisque le choix de la cité n'était pas innocent. Le petit Séminaire (...) posait problème à l'organisme logeur, en l'occurrence l'OPHLM » (Anselme 2000 : 23).

¹⁸⁴ Entretien 21, Chef de projet Politique de la ville 13^{ème} et 14^{ème} arrondissements, 4 janvier 2007.

une marge de manœuvre par rapport à l'État central. Si cette marge de manœuvre se traduit par le financement d'associations issues de l'immigration, elle ne va pas jusqu'à la reconnaissance officielle des communautés.

1.2.1 Formalisation des différentes institutions de négociation entre la ville et l'État déconcentré : des DSQ au CUCS

Une histoire de la Politique de la ville à Marseille pourrait être celle de l'institutionnalisation des négociations entre État déconcentré et Ville de Marseille et de leur marge de manœuvre par rapport à l'État central. En 1982, les premières opérations DSQ sont mises en place, et les 13^{ème} et 14^{ème} arrondissements dans les quartiers nord de Marseille sont cités comme faisant partie du dispositif (France 1983 : 111). Entre 1984 et 1988, les opérations DSQ sont intégrées dans le cadre d'un contrat particulier État-Région signé entre la préfecture de région, représentant l'État et la région PACA. Les opérations DSQ portent à Marseille sur les quartiers centraux de Belsunce et du Panier (Mazzella *et al.* 1995 : 74) et sur les quartiers des 13^{ème} et 14^{ème} arrondissements¹⁸⁵. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la gestion de cette politique est confiée localement à la Commission régionale de DSQ. L'échelon de gestion de la politique est donc celui de la Région. Comme le mentionne le contrat État-Région, « cette politique fait de l'échelon régional le niveau de compétence privilégié pour traiter les problèmes des quartiers d'habitat social » (France et Région Provence-Alpes-Côte d'Azur 1984 : 2). Dans le cadre de ce contrat, « l'État et la Région s'engagent à mener conjointement une politique de développement social des quartiers présentant les difficultés les plus graves et ne pouvant être réhabilités par des politiques ordinaires » (France et Région Provence-Alpes-Côte d'Azur 1984 : 3). Le contrat stipule que les opérations sont menées par les communes en y associant les services de l'État et que ces dernières « doivent engager une véritable politique de quartier mise en œuvre par un plan de développement économique, social et culturel » (France et Région Provence-Alpes-Côte d'Azur 1984 : 3).

¹⁸⁵ Document de la Direction habitat de la Ville de Marseille relatif au projet de contrat État-Ville, décembre 1988, Archives municipales de la Ville de Marseille cote 971 W 2

Le début des années 1990 voit la création de la première génération des contrats de ville. Marseille fait partie des treize premières villes retenues par l'État central pour ce dispositif. En juin 1989, la candidature de Marseille à la procédure des contrats de ville est acceptée par l'État central¹⁸⁶. En 1991, le premier contrat de ville de Marseille est mis en place. À la suite des négociations entre les services déconcentrés de l'État et la municipalité, le dispositif opérationnel du contrat de ville, qui formalise les liens entre ces deux acteurs, est mis en place à deux échelles. Il prévoit, en premier lieu, dix équipes de maîtrise d'œuvre urbaine à l'échelle des sites d'intervention et composées d'un « chef de projet entouré d'une équipe qui s'appuiera sur les partenaires de terrain »¹⁸⁷. Ces équipes opérationnelles sont placées sous l'autorité d'une « 'commission locale' rassemblant les principaux partenaires : Ville, État, Organismes HLM, représentants des habitants »¹⁸⁸. En second lieu, à l'échelle de Marseille dans son ensemble est mis en place, par la municipalité, « un comité de pilotage du DSU, chargé d'assurer la cohérence du dispositif relevant tant du PACT Politique urbaine¹⁸⁹ que du contrat État-Ville »¹⁹⁰.

Les années 1990 constituent donc une période de structuration de la Politique de la ville à Marseille autour de la Ville et de la préfecture. Suite à la signature du contrat de ville de 1994, la mairie institutionnalise cette politique dans ses services en fonction de la géographie prioritaire définie dans ce contrat :

« PI : En 93 ou 94, a été nommé au sein de chaque direction municipale, des correspondants Politique de la ville, des correspondants DSU, et qui sont toujours, et qui sont donc membres de notre équipe opérationnelle élargie. Donc, comme on a les correspondants de l'État, on a aussi les correspondants DSU ville. Alors, le problème des correspondants DSU, c'est qu'il y a des correspondants DSU qui sont uniques pour tout Marseille, et il y en a, il y a des directions qui ont multiplié à 3 ou 4 correspondants, un pour le 15-16, un pour le 13-14 »¹⁹¹.

¹⁸⁶ Lettre du délégué interministériel à la ville, Yves Dauge, au maire de Marseille Robert-Paul Vigouroux datant du 1^{er} juin 1989 retrouvée dans les archives municipales de la Ville de Marseille, côte 971 W 2.

¹⁸⁷ Archives municipales de la Ville de Marseille, cote 917 W 14.

¹⁸⁸ Contrat État-Ville, programme d'action, version datant du 18 septembre 1990, p. 26, Archives municipales de la Ville de Marseille cote 917 W 14.

¹⁸⁹ Les Programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT-Urbain) sont inscrits dans les contrats État-Région entre 1989 et 1993 et ont un objectif de reconversion économique des zones visées.

¹⁹⁰ Contrat État-Ville, programme d'action, version datant du 18 septembre 1990, p. 27, Archives municipales de la Ville de Marseille, cote 917 W 14.

¹⁹¹ Entretien 4, Chef de projet Politique de la ville, 15^{ème} arrondissement, 22 novembre 2006.

Dans le même temps, au début des années 1990, l'État nomme un sous-préfet à la ville pour les Bouches-du-Rhône afin d'animer la Politique de la ville à l'échelle locale en s'appuyant sur les chefs de projet :

« PI : Puis les sous-préfets, ils sont arrivés beaucoup plus tard (...) en 90. (...) Et nous, ils nous réunissaient régulièrement...Avant, il n'y avait pas les délégués État, et je me rappelle j'allais régulièrement dans son bureau, et on faisait le point de tout ce qui se passait au niveau État. Donc ils s'appuyaient sur les chefs de projet. Parce que les chefs de projet, ils avaient autant un rôle de représentant de l'État, que de la Ville et de la Région. (...) On représentait le territoire, donc on représentait tous les partenaires. Du coup, on a une lettre de mission signée par l'ensemble des partenaires (...) »¹⁹².

Par la suite, l'État se déconcentre à une échelle plus fine, celle du quartier, par l'instauration des « délégués de l'État ». Ces derniers sont aujourd'hui, à Marseille, des maillons de l'action de l'État dans la Politique de la ville à l'échelle du quartier :

« Alors il faut savoir qu'il y a un maillage assez fin sur les territoires marseillais de pilotage et de mise en œuvre des actions. Alors, il y a des chefs de projets qui couvrent un certain nombre de territoires, et nous, nous avons chez nous, des délégués de l'État qui sont des fonctionnaires de l'État, qui travaillent normalement mais qui consacrent une partie de leur temps à travailler sur des territoires de la géographie prioritaire. Ces délégués de l'État avec les chefs de projet constituent ce qu'on appelle des équipes opérationnelles qui sont en capacité de faire remonter un certain nombre d'observations sur ces territoires »¹⁹³.

Peu à peu, au cours des années 1990, les relations entre l'État déconcentré et la mairie s'institutionnalisent. Dans le contrat de ville 1994-1998, le pilotage est ainsi assuré par un comité d'orientation et de coordination du contrat de ville rassemblant, entre autres, l'État déconcentré et la Ville :

« L'instance décisionnelle du contrat de ville est composée du Préfet de Région ou de son représentant, le Sous Préfet chargé de mission pour la politique de la Ville, du Maire de Marseille ou de son représentant, et du Président du Conseil Régional ou de son représentant, en leur qualité de co-financeurs et de co-signataires » (France et Marseille 1994 : 21).

Ce comité a notamment pour fonction de « procéder aux réajustements ou arbitrages nécessaires, en particulier financiers » (France et Marseille 1994 : 21). Le dispositif opérationnel d'animation s'institutionnalise au moyen des équipes opérationnelles (composées sur chacun des sites d'un chef de projet, d'agents de développement et de secrétaires) (France et Marseille 1994 : 22) dont la responsabilité administrative relève de la Ville de Marseille, et plus précisément de la mission du Développement social et urbain :

¹⁹² Entretien 4, Chef de projet Politique de la ville 15^{ème} arrondissement, 22 novembre 2006.

¹⁹³ Entretien 24, Préfète déléguée pour l'égalité des chances dans les Bouches-du-Rhône, 12 janvier 2007.

« Pour réaliser ces objectifs, l'État et la Région attachent un intérêt primordial à la mise en place, au bon fonctionnement et à la formation des équipes opérationnelles et du chef de projet placés sous la responsabilité du Maire de la ville ou de l'agglomération en étroite liaison avec les partenaires du contrat de plan » (France et Marseille 1994 : 3).

En 1999, un groupement d'intérêt public (GIP) vient formaliser le partenariat local entre la Ville et l'État déconcentré en matière de Politique de la ville. Ce type de structure, dont les règles de fonctionnement sont déterminées par l'État central, se veut un outil au service du pilotage de la politique à l'échelle locale. En préparation de la génération des contrats de ville 2000-2006, la DIV publie un guide pratique intitulé : « le GIP-DSU, un outil au service de la Politique de la ville ». Si le GIP-DSU est un outil disponible depuis 1993, la DIV note, dans ce document, que « les partenaires de la Politique de la ville ont fait relativement peu appel aux GIP depuis 1993, date du décret fondateur des GIP-DSU » (France 2000a : 3). Le GIP-DSU a pour objet de formaliser le pilotage d'un contrat de ville :

« Il s'agit d'offrir aux différents partenaires d'un contrat de ville, d'un grand projet de ville ou d'une opération de renouvellement urbain, une structure juridique à la fois souple et transparente qui permet de répondre aux exigences de pilotage du projet formalisé dans le contrat. Le GIP-DSU permet de regrouper les partenaires sur la base du volontariat, au sein d'une structure juridique unique, pour la réalisation exclusive des actions communes arrêtées dans le cadre du contrat de ville et de ses avenants annuels » (France 2000a : 4).

Le GIP-DSU a donc pour objet de rassembler les institutions partenaires d'un contrat de ville pour permettre de mener à bien la politique contractualisée à l'échelle locale. L'institution permettant le pilotage partenarial d'un contrat de ville est, au sein du GIP, le conseil d'administration (CA) : « il est le lieu de la décision politique des différents partenaires du contrat de ville » (France 2000a : 7). « De la qualité du débat politique, de la fréquence de ses réunions et des délibérations prises dépendent la qualité et l'efficacité de la mise en œuvre opérationnelle des actions inscrites au contrat de ville et à ses avenants annuels » (France 2000a : 5). L'État y est obligatoirement représenté par le préfet (France 2000a : 6).

À Marseille, l'institutionnalisation des rapports politiques entre les acteurs à l'échelle locale peut être lue au prisme du GIP. Le GIP a été créé au départ afin de permettre la gestion des personnels de la Politique de la ville, puis en 2003, l'État et la Ville décident de mutualiser leurs crédits consacrés aux financements des associations :

« En 99 a été créé un GIP, groupement d'intérêt public, qui dans un premier temps a été porteur de personnel. Ça a été essentiellement ça, porteur de personnel et de quelques projets qui permettaient de mutualiser des fonds entre la Ville, l'État, très peu, quelques éléments du FAS et

la Région. En 2003 2004 a été décidé de mutualiser complètement les crédits Ville et les crédits État. [coupure]. Donc de mutualiser complètement, donc les crédits que la Ville consacre aux subventions aux associations et les crédits État, donc consacrés aussi à ces subventions. Ce qui fait qu'aujourd'hui, il y a un seul outil de distribution, de redistribution des crédits Ville et État qui est le groupement d'intérêt public »¹⁹⁴.

Le conseil régional et le conseil général, pourtant signataires du contrat de ville 2000-2006, n'opèrent pas cette mutualisation. Le conseil d'administration (CA) du GIP est donc, sur le plan légal, seulement composé de la Ville et de l'État :

« Le CA est constitué de la Ville et de l'État, puisque les deux autres partenaires, comment dire, n'ont pas souhaité participer au GIP, puisqu'ils n'ont pas mutualisé leurs crédits. Et donc le droit d'entrée après si vous voulez à ce GIP redistributeur, il est lié au montant des subventions qui sont mutualisées. Donc aujourd'hui le CG et le CR ne mutualisent pas leurs crédits, donc ils n'ont pas de place au GIP au CA. Le président du GIP, c'est M. Susini, le Vice président, c'est le préfet en charge de cette politique là, donc actuellement, c'est Madame Pierrot ».

Ceci explique que, à côté du CA formel, fonctionne un « comité de pilotage politique », qui rassemble les autres institutions, où se déroule l'essentiel des négociations entre l'État et la Ville, ainsi que les autres institutions :

« PI : (...) Du fait qu'il n'y ait que deux partenaires de la Politique de la ville, au sein du GIP, il manque la Région, le Département, jusqu'à cette année le FASILD. On a été obligé de conserver à côté du GIP, le comité de pilotage du contrat de ville...

E : D'accord...

PI : ... qui est un comité de pilotage politique, qui réunit les représentants de l'État, de la Ville de la Région, du Département, qui eux arrêtaient les orientations du contrat de ville, arrêtaient les modalités de financements des actions déposées par les associations et sur la base des décisions du comité de pilotage, chacun le reprenait à sa propre structure... »¹⁹⁵

Les années 1990 ont donc vu la formalisation d'institutions de négociations entre la Ville de Marseille et l'État déconcentré. La mise en place de ces institutions va servir de cadre aux échanges entre les acteurs locaux pour mettre en œuvre la Politique de la ville. Cette dernière constitue une politique de gestion de la diversité car elle concerne l'attribution de financements à des associations dans des zones particulières, dites « prioritaires », où se concentrent les populations issues de l'immigration. La construction de la géographie prioritaire témoigne de la marge de manœuvre que l'État déconcentré et la municipalité ont acquise dans la définition du périmètre qui permet la reconnaissance du tissu associatif local.

¹⁹⁴ Entretien 28, Ingénieur principal, Chargée de mission auprès de l'Adjoint au maire de Marseille délégué à la Politique de la ville et au Grand projet de ville, Ville de Marseille, 22 janvier 2007.

¹⁹⁵ Entretien 5, Directeur du groupement d'intérêt public pour la gestion de la Politique de la ville, 29 novembre 2006.

1.2.2 Géographie prioritaire

La définition du périmètre de la Politique de la ville détermine quelles associations peuvent avoir accès à ses financements d'exception. L'étude chronologique de l'ensemble des contrats de ville et du CUCS montre que la Ville et l'État déconcentré ont acquis, et conservé, une marge de manœuvre par rapport à l'État central pour négocier la définition du périmètre de la Politique de la ville à Marseille.

Pour la première génération de contrats de ville en 1989, l'État central avait confié au préfet de département l'établissement de la géographie prioritaire *avant* que la Ville ne pose sa candidature :

« Quand une commune présente sa candidature, le préfet de département définit le périmètre cohérent pour l'élaboration du contrat. Il peut utilement s'appuyer sur la notion « d'unité urbaine » utilisée par l'INSEE et sur les structures intercommunales existantes. Ces éléments objectifs sont discutés avec la commune candidate »¹⁹⁶.

Toutefois, dans les faits, la géographie prioritaire a été définie par la Ville de Marseille, en intégrant des discussions avec les services extérieurs de l'État. Le travail préliminaire de délimitation des quartiers a été mené par la Direction de l'habitat, service du développement des quartiers de la Ville de Marseille, et l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM). Les premières définitions des périmètres des secteurs opérationnels des quartiers en difficulté concernent vingt-sept quartiers aux délimitations très précises sur les plans consultés qui datent de novembre 1988¹⁹⁷.

Ces secteurs identifiés par la Ville de Marseille sont confrontés aux priorités géographiques des services déconcentrés de l'État lors de réunions en préfecture. Au cours de ces dernières, les priorités géographiques des différentes institutions (Ville, services de l'État) sont discutées. Ces discussions entre services déconcentrés de l'État et services municipaux aboutissent à une réduction du nombre de secteurs prioritaires. Une note à l'attention du directeur général des services administratifs de la Ville faisant un compte-rendu de la réunion du 23 novembre 1989 où étaient présents des

¹⁹⁶ Note d'orientation envoyée par le délégué interministériel à la ville au maire de Marseille, dans sa lettre d'acceptation de la procédure du contrat de ville datant du 1^{er} juin 1989, Archives municipales de la Ville de Marseille, cote 971 W 2.

¹⁹⁷ Archives municipales de la Ville de Marseille, cote 971 W 1.

représentants des services de l'État et de la Ville souligne l'existence de discussions entre ces acteurs institutionnels afin de trouver des compromis :

« De plus une grande incertitude règne sur les contours réels du Contrat de ville. Concerne-t-il Marseille ou l'agglomération Marseillaise ? En ce qui concerne Marseille, combien de zones d'éducation prioritaires seront prises en considération ? Et quels seront leur contour ? Le Gouvernement limiterait semble-t-il leur nombre à 5. Mais aucune précision n'a été apportée. [Le Directeur de la direction habitat de la ville]¹⁹⁸ a précisé à cet égard que la ville avait ramené le nombre de zones en difficulté de 27 à 12, par fusion des anciennes »¹⁹⁹

Au final, suite à ces négociations, ce seront onze sites qui seront retenus par la Ville. Dans la version du contrat datant du 15 octobre 1990, il est noté :

« L'action de la Ville s'organise selon une double démarche, à la fois géographique et thématique, sur la base des pratiques de terrain existantes. À partir de l'analyse et des constats quand au cumul de handicaps tant urbains que sociaux, elle a déterminé onze sites sur lesquels elle souhaite engager les actions d'ensemble pour lesquelles elle attend l'aide et la mobilisation de l'ensemble des partenaires concernés. Ces actions thématiques recouvrent autour de la politique de l'habitat les domaines suivants : emploi et développement local, éducation, action sociale, santé, prévention, culture. Ces thèmes prennent en compte les différentes préoccupations des habitants dans leur vie quotidienne. La cohérence et l'articulation entre le contrat État-Ville et le PACT-Politique urbaine de la Région est assurée. Les deux contrats étant complémentaires, le projet présenté par la Ville de Marseille pourra être pris en compte pour une part dans le cadre du PACT-Politique urbaine élaboré par la Région et l'État et pour une autre part pourra relever du Contrat État-Ville. On devra ainsi aboutir, une fois les unités spatiales clairement désignées, à des actions cohérentes sur des sites bien précis. Relèvent actuellement du PACT Politique urbaine quatre sites parmi les 11 choisis par la Ville :

- Le centre ville
- La Vallée de l'Huveaune
- Les trois cités et les noyaux villageois du XVIème et de Saint-Antoine
- Bellevue-Saint Mauront (IIIème)

Les actions engagées sur ces sites pourront ne pas relever exclusivement des financements du Contrat de Plan, notamment pour le centre ville et éventuellement pour certains aménagements urbains. Les sept autres sites relèveraient des financements du Contrat de Plan, notamment pour le centre-ville et éventuellement pour certains aménagements urbains. (...) »²⁰⁰.

L'enjeu est de définir les territoires qui vont faire l'objet de financements au titre de la Politique de la ville pour que les associations puissent y avoir accès :

« Au début des années quatre-vingt-dix, il existe une douzaine de secteurs de 20000 à 30000 habitants chacun, aux frontières relativement imprécises. Leur désignation de départ résulte d'une pratique de « classement en DSU » de la plupart des cités HLM sur la base de la connaissance précise du terrain et de la vie associative que les chefs de projet ont acquise durant la décennie précédente. Ils opèrent ce découpage en fonction de considérations pratiques : faire en sorte que chacun d'entre eux administre un nombre important d'associations identifiées comme porteuses d'une dynamique conforme à la philosophie du DSU. Relèver de tel ou tel secteur importe peu à ces associations. Ce qui compte, par contre, c'est de se trouver dans un

¹⁹⁸ Le nom de la personne citée a été remplacé par son titre, afin de respecter son anonymat.

¹⁹⁹ Note trouvée aux Archives municipales de la Ville de Marseille, cote 971 W 2 (correspondance éducation)

²⁰⁰ Contrat État-Ville, version du 15 octobre 1990, Archives municipales de la Ville de Marseille, cote 917 W 14.

territoire classé, puisque cela leur donne accès aux financements exceptionnels prévus à ce titre » (Donzelot *et al.* 2003 : 206).

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, la décennie 1980 voit l'extension du nombre de quartiers de la Politique de la ville en France. Ceci s'explique par la perte de maîtrise de la politique par l'État central face aux exigences des élus locaux. De ce fait, dans le contrat de ville de Marseille de 1990, la géographie de la Politique de la ville est largement tributaire de ce découpage empirique mené localement par les chefs de projet. Comme nous l'avons également vu dans le chapitre 4, les années 1990 constituent une période où, en France, l'État tente de reprendre le contrôle de la géographie prioritaire, notamment au travers de la définition statistique de l'objet « quartier sensible » au moyen des ZUS. Dans le contrat de ville de Marseille de 1994-1998²⁰¹, le nombre de secteurs prioritaires est réduit à neuf (France et Marseille 1994 : 6) et le découpage opéré localement révèle les tensions autour de la géographie et les résistances menées avec succès par le maire de Marseille pour garder un contrôle sur cette dernière :

« Lors du XI^{ème} plan (1994-1999), le découpage change sous la pression de la délégation à la Ville, par l'usage d'indicateurs dont elle veut faire le moyen d'un périmétrage plus scientifique du DSU : le pourcentage de jeunes (moins de 25 ans) de chômeurs et d'étrangers. Ainsi mesuré, le territoire du DSU devrait s'étendre. Cependant, le maire de l'époque, Robert Vigouroux, qui craint que cela ne porte préjudice à l'image de la ville, réduit le nouveau découpage... aux limites de l'ancien, et diminue le nombre de secteurs, qui passe de 12 à 10 (9 plus 1 appelé tout Marseille correspondant aux financements thématiques portant sur l'ensemble du territoire) » (Donzelot *et al.* 2003 : 206-207).

En préparation du contrat de ville 2000-2006, l'État central a laissé une marge de manœuvre aux acteurs institutionnels locaux afin de définir la géographie prioritaire à l'échelle locale. La circulaire relative à la préparation des contrats de ville mentionne :

« il appartient aux échelons déconcentrés de l'État, à l'issue des discussions qui seront engagées avec les collectivités locales, de définir les périmètres de la contractualisation et de mise en œuvre des actions » (France 1998 : 4).

Cette circulaire laissait le soin aux acteurs institutionnels locaux de définir la géographie localement, à partir d'échelles inférieures à celle de la ZUS : la circulaire de l'État central imposait que le contrat de ville « doit comporter des interventions sur des sites prioritaires définis localement (îlot, quartier, ensemble de quartiers...) » (France 1998 : 1). La géographie prioritaire du contrat de ville de 2000-2006 prévoyait donc des

²⁰¹ Le contrat 1994-1998 a été étendu d'une année par rapport à sa durée d'origine, afin de permettre la négociation du contrat 2000-2006.

« zooms » à des échelles largement inférieures à la ZUS. C'est la raison pour laquelle la circulaire du 1^{er} avril 1999 relative à la préparation des diagnostics préalables aux processus de négociation des futurs contrats urbains, adressée par le premier ministre aux préfets de région et de département, impose aux services locaux de l'État de construire un diagnostic local, un « point de vue de l'État » en s'appuyant sur les services du Ministère de l'Équipement (France 1999 : non paginé). Afin de mener le découpage à l'échelle locale, l'État déconcentré, via la Direction départementale de l'équipement (DDE), avait pu commanditer, localement, des études conjointes avec le service de l'habitat de la Ville de Marseille. Ces dernières avaient pour but de dresser un portrait des priorités territoriales :

E : Comment il s'est fait le point de vue de l'État, avec des outils locaux, des outils de diagnostic que vous aviez développé, ou est-ce que vous vous étiez servi d'outils qui vous étaient imposés du centre à vous ?

PI : On s'est pas mal appuyé sur des diagnostics habitat, ce dont je vous parlais tout à l'heure ...

E : Parce que vous pouviez faire des études....

PI : Parce qu'on avait pu commander des études et on l'avait fait au préalable un peu de concert avec par exemple la direction de l'habitat de la ville de Marseille. On avait déjà capitalisé des éléments nous permettant de faire émerger un peu des priorités (...). Ça s'est traduit après par un 'porté à la connaissance' de quelques pages... »²⁰².

Par la suite, le point de vue de l'État a été confronté avec celui de la Ville de Marseille afin de définir les secteurs prioritaires du contrat de ville au cours de réunions entre représentants des différentes institutions :

E : (...) Comment vous avez fait le point de vue de l'État DDE en 99 ?

PI : En 99, on a fait des groupes de travail sur les thèmes partenariaux avec la Région, le Département, la Ville, et la DDE était chargée de tenir la plume, de faire la synthèse sur la thématique Habitat et déplacement. On a imposé que pour travailler efficacement sur ce truc là, il fallait bosser avec les HLM (...)

E : Mais si je me souviens bien de la circulaire, vous deviez faire à l'interne un point de vue de l'État DDE (...) et après confronter ce point de vue à celui des autres partenaires ?

PI : Oui, c'était bien ça. Il y a eu un chef de service qui était chargé de cet aspect là...

E : De faire le point de vue de l'État ?

PI : De faire le point de vue de l'État en interne, un peu comme vous dites, parce que ça pouvait vouloir dire aussi prendre la tâche de nos collègues sur les transports (...), de l'aménagement (...), donc on avait d'abord fait d'abord un canevas avec le point de vue de l'État DDE. Et après, c'est ce que je vous ai dit tout à l'heure, on a élargi aux partenaires de la Direction de l'habitat de la Ville de Marseille, de la Direction de la Politique de la ville de la Région. Le Département s'est associé mais en faisant un peu cavalier seul : je viens, je viens pas (...).

Ces négociations entre la Ville et l'État déconcentré ont abouti à la définition, dans le contrat de ville 2000-2006, d'une géographie à deux échelles. D'une part, cinq

²⁰² Entretien 7, Fonctionnaire, Direction départementale de l'équipement, 1^{er} décembre 2006.

conventions d'application territoriale déclinent les objectifs thématiques sur les cinq grands territoires prioritaires du contrat. Comme l'indique le contrat de ville :

« Le but de ces conventions est d'adapter la stratégie globale du contrat à la réalité et à la diversité du terrain, afin d'assurer la cohésion entre les actions menées au niveau de la commune et celles menées au niveau des quartiers » (France et Marseille 2000 : 52).

D'autre part, des conventions opérationnelles représentent la synthèse des négociations entre Ville et État, îlot par îlot, et viennent préciser les objectifs sur les « îlots identifiés sur lesquels sont menées des opérations spécifiques » en précisant que :

« Toutes les co-propriétés dégradées soumises à un plan de sauvegarde font l'objet d'une convention territoriale opérationnelle, afin de pouvoir articuler les actions du plan de sauvegarde à un travail social sur l'environnement de la copropriété » (France et Marseille 2000).

Cette dernière disposition reflète le gain obtenu par la DDE dans les négociations avec la Ville. La DDE menait en effet parallèlement des opérations sur des copropriétés dégradées, et avait réussi à imposer une prise en compte du point de vue des organismes HLM dans les négociations avec la Ville de Marseille. Cet extrait d'entretien montre comment la Ville et l'État déconcentré ont négocié le découpage du périmètre, îlot par îlot, à partir de priorités territoriales légèrement différentes :

E : Quand vous avez confronté le point de vue de l'État DDE avec le point de vue des services équivalents à la mairie, est-ce que vous vous êtes rendu compte que vous aviez des points de vue radicalement différents (...) ?

PI : Radicalement différent non. En gros, je pense qu'on était à peu près sur la même lancée. À cette nuance près peut-être que la Ville avait plutôt intérêt à porter son effort sur le centre et ... mais comme il y avait un peu d'habitat insalubre sur le centre, l'État a laissé ... Par contre je me rappelle qu'on avait fait pas mal le forcing pour faire prendre en compte le quartier Bellevue St Mauront, vous voyez Félix Pyatt et tout ça. Parce qu'on y traitait une copropriété en difficulté dans un plan de sauvegarde et que sur (...) St Mauront, la Belle de Mai, on faisait pas grand chose (...). Voilà, les trucs comme ça, on a essayé d'infléchir un peu. Parce qu'après, tout ça, ça se déclinait en dotation financière par territoire donc si on faisait pas un peu... oui, à un moment donné, on a fait le forcing pour faire prendre en compte certains territoires alors que la Ville y était peut-être pas très encline. (...) Mais je n'ai pas souvenir qu'il n'y a pas eu de situation de conflit (...).²⁰³

Ainsi, lors du contrat de ville 2000-2006, l'État central a laissé le soin aux acteurs locaux, services de l'État et Ville, de négocier localement la définition du périmètre d'application de la Politique de la ville à l'échelle locale. En autorisant un découpage de la géographie prioritaire à l'échelle de l'îlot, il a pu permettre la tenue de ces négociations entre acteurs locaux sur la base de priorités territoriales différentes.

²⁰³ Entretien 7, Fonctionnaire, Direction départementale de l'équipement, 1^{er} décembre 2006.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, les CUCS ont constitué une occasion pour l'État central de tenter une centralisation de la définition de la géographie prioritaire. La préparation du CUCS à Marseille a révélé les tensions entre les acteurs locaux²⁰⁴ et l'État central. Au centre de ces tensions, l'échelle de définition des territoires prioritaires revêt une signification importante, puisque le contrôle sur la définition de l'échelle de la politique permet d'en maîtriser la géographie d'application. L'État central a tenté, lors de la préparation des CUCS, de resserrer la géographie prioritaire sur les territoires faisant l'objet des opérations de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) centrées sur le cadre bâti en priorisant les territoires à trois niveaux à partir de critères statistiques définissant les ZUS. Ceci revenait à imposer aux acteurs locaux, municipaux ou étatiques, une définition « centralisée » de la géographie. De ce fait, les négociations locales qui avaient eu lieu lors de la définition de la géographie dans le contrat précédent étaient, dans le cadre de la préparation du CUCS, très fortement encadrées par l'État central. L'enquête de terrain, menée au moment de la préparation du CUCS, révèle comment les acteurs locaux se sont opposés à cette décision de l'État central. La préfète, chargée d'appliquer la circulaire du 15 septembre 2006 relative aux critères de définition des zones prioritaires, décrit le déroulement des événements :

« PI : Le processus a été conduit en ce sens. Il y a la DIV, au niveau national, qui bénéficie d'un certain, d'une matrice qui permet justement d'avoir toute une série d'informations sur l'état de pauvreté de certains quartiers, construit à la fois par rapport à des données telles que le nombre de logements sociaux, la pauvreté, le taux de chômage, le nombre de jeunes sans emploi, le nombre de jeunes qui n'ont pas atteint un certain niveau de qualification, mais aussi avec des données que l'INSEE a pu fournir à cette délégation-là... Toutes ces données ont été agrégées, et ça a fait ressortir des clignotants plus ou moins importants sur un certain nombre de quartiers sur l'ensemble de la France. Ces éléments là nous ont été envoyés aux préfets pour analyse et observation. Il est apparu que les modèles mathématiques (...) peuvent passer à côté de certaines situations. Donc il y a eu besoin de quelques ajustements »²⁰⁵.

La DDE a été chargée, par la préfète, d'appliquer ce modèle défini par l'État central au terrain marseillais, qui a vite révélé ses limites pour les acteurs locaux :

« PI : Ça a démarré sur une proposition de zonage faite par la DIV en s'appuyant sur l'INSEE, mais d'une manière très technocratique, qui, appliqué à la réalité des territoires marseillais, n'avait pas beaucoup de sens. Alors, en priorisant. D'ailleurs, ils ont repris les critères classiques, d'ailleurs je crois qu'on va au final rester sur les mêmes territoires. Ça fait des mois et des mois

²⁰⁴ Bien que la Politique de la ville soit une compétence obligatoire des communautés urbaines depuis la loi Chevènement et que les CUCS visent la contractualisation avec des groupements intercommunaux, à Marseille, c'est la Ville qui a mené la négociation du CUCS avec l'État.

²⁰⁵ Entretien 24, Préfète déléguée pour l'égalité des chances dans les Bouches du Rhône, 12 janvier 2007

qu'on gamberge là dessus. (...) Ils ont soumis ça localement (...) aux élus, (...) qui eux ont demandé à leurs équipes opérationnelles d'affiner les diagnostics et les problèmes au niveau des micro quartiers, parce qu'on s'est aperçu qu'on avait des territoires qui englobaient, parce qu'on avait des problèmes d'insalubrité à un endroit, on s'est calé sur des territoires IRIS de l'INSEE (...), des découpages (...) qui englobaient par exemple le cimetière St Pierre parce que le territoire INSEE il est comme ça : il y a très peu de population mais avec de gros problèmes social, le quartier, il est devenu prioritaire (...) À l'inverse, on pouvait avoir des îlots, genre des copropriétés en difficulté dans des quartiers relativement aisés qui ne méritent pas d'intervention, et qui sont éliminés »²⁰⁶.

Cette stratégie de l'État central visait en effet à imposer une articulation des interventions à caractère social sur les territoires des opérations de l'ANRU. L'agent de la DDE interrogé confirme l'effet, à Marseille, de cette stratégie de l'État central :

« E : J'ai entendu que cette territorialisation prioritaire par la DIV elle était faite pour amener une concentration des crédits de l'ANCSEC²⁰⁷ sur les zones qui correspondaient aux zones d'actions de l'ANRU ? Est-ce que c'est vrai ?

PI : Euh... Oui. Parce qu'effectivement, dans tout ce qu'ils avaient affiché en priorité 1, il y avait tous les projets ANRU. (...) »²⁰⁸

La définition par l'État central des zones prioritaires a bloqué les négociations préliminaires relatives à la géographie à l'échelle locale :

« E : Et là, comment vous avez fait pour démontrer à l'État ? À la préfète, ou au préfet, je sais pas qui était impliqué, que, en fait, c'était pas applicable ?

PI : Euh, en fait le dialogue a surtout eu lieu entre la DIV et la Ville. L'État local a pas été forcément, l'État local avait pas forcément les moyens de répondre de, d'adapter les choses. Il a plus été courroie de transmission que véritable décideur ou une force de proposition »²⁰⁹.

Ces informations ont été envoyées, via la préfète, à la DIV, pour validation. Toutefois, la DIV n'a pas accepté dans un premier temps la définition des quartiers prioritaires, opérée par les acteurs locaux :

« (...) Alors pour vous donner les éléments réels, les mairies ont renvoyé à la DIV et la DIV a fait des retours et elle avait tranché dans le lard. Comme toutes les mairies de n'importe quelle tendance, quelle que soit la couleur politique, ont fait des remontées très négatives à la DIV, la DIV a dit 'écoutez, le préfet ou le sous-préfet en délégation de, délégué à l'égalité des chances ou à la Politique de la ville arrêtera la géographie en accord avec les maires' (...). Donc ils se sont dit 'on garde cet esprit de zonage, mais les mairies se mettent d'accord avec les préfets, et le préfet de Région notamment, arrêtera avec accord de la mairie justement qui fait l'objet d'un contrat de urbain de cohésion sociale', et puis voilà, au moins on évite tous les problèmes, et puis voilà. Pour la mairie de Marseille, le choix qui a été pris a été de rester sur la première proposition qui a été faite début juillet qui avait été adressée à la DIV. Parce que je vous dis, quand on avait envoyé à la DIV, beaucoup de, certaines zones qu'on avait mis nous, en niveau 1, eux, ils l'avaient fait basculer en niveau 2 ou 3... »²¹⁰.

²⁰⁶ Entretien 7, Fonctionnaire, Direction départementale de l'équipement, 1^{er} décembre 2006.

²⁰⁷ À l'époque de l'enquête de terrain l'ACSÉ s'appelait ANCSEC.

²⁰⁸ Entretien 7, Fonctionnaire, Direction départementale de l'équipement, 1^{er} décembre 2006

²⁰⁹ Entretien 28, Ingénieur principal, Chargée de mission auprès de l'Adjoint au Maire de Marseille délégué à la Politique de la Ville et au Grand Projet de Ville, Ville de Marseille, 22 janvier 2007.

²¹⁰ Entretien 21, Chef de projet Politique de la ville 13^{ème} et 14^{ème} arrondissements, 4 janvier 2007.

La Ville de Marseille, par l'intermédiaire du service de la Politique de la ville, a donc mandaté l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM) pour mener un diagnostic territorial plus précis afin d'évaluer l'impact de l'application des critères définis par l'État central et de disposer de données plus précises :

« E : Ok. Et comment vous avez démontré à la DIV que ses indicateurs ...

PI : D'une part, le travail qui a été fait par l'AGAM a montré que les indicateurs il fallait les mettre en regard d'autres éléments.

E : L'AGAM est une structure municipale ?

PI : L'AGAM est l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise. Donc et puis elle nous accompagne depuis le début de la Politique de la ville donc elle a cette approche un peu fine sur les territoires, qui comme je vous le disais tout à l'heure, ne correspondent pas forcément à des découpages administratifs. (...) Ils ont montré quand même que le taux de pauvreté ou que le taux de formation ou autre était toujours assez bas donc il y avait nécessité encore à avoir une action territorialisée plus vaste que celle qui nous a été proposée par l'État.

E : Et donc l'État a fait machine arrière...

PI : L'État national a fait machine arrière, non seulement sous la pression marseillaise, mais aussi sous la pression des autres grandes villes, Lyon et autres ont réagi »²¹¹.

Pour analyser plus finement le territoire, la Ville a également demandé à ses chefs de projet de rechercher de l'information à une échelle plus petite que celle de la ZUS, l'IRIS²¹² ou même l'îlot²¹³, définis par l'INSEE :

« PI : Alors il y a eu ce problème de cartographie imposée par la circulaire. Enfin les deux dernières circulaires, et la méthode demandée par l'État aussi. Bon, dans un premier temps, on a essayé avant la fin de l'été, d'abord, d'argumenter sur les territoires qui étaient les plus sensibles ...

E : Argumenter contre qui, ou avec qui ?

PI : Argumenter, c'est-à-dire, faire actualiser le diagnostic, donc (...) essayer de récupérer des informations sociodémographiques sur les territoires sensibles, et on nous demandait de travailler à l'îlot et à l'IRIS, donc de récupérer des informations statistiques qui puissent nous dire, 'bon, sur ces territoires, voilà, là il y a encore des populations difficiles, sensibles, enfin, au chômage, des populations immigrées, des populations précaires etc. »²¹⁴.

Les chefs de projets ont dû faire appel à de multiples ressources pour avoir des informations statistiques plus précises sur les territoires concernés afin de pouvoir

²¹¹ Entretien 28, Ingénieur principal, Chargée de mission auprès de l'adjoint au maire de Marseille délégué à la Politique de la ville et au Grand projet de ville, Ville de Marseille, 22 janvier 2007.

²¹² L'IRIS-2000, îlots regroupés pour information statistique-2000, correspond à un ensemble d'îlots adjacents et constituent un « petit quartier ». En ligne. <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/ilots-regr-pour-inf-stat-2000.htm>, (consultée le 27 novembre 2008).

²¹³ L'îlot est l'échelle géographique de base utilisée par l'INSEE, notamment pour le recensement. Il est défini en concertation avec les communes.

En ligne. <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/ilot.htm>, (consultée le 27 novembre 2008).

²¹⁴ Entretien 4, Chef de projet Politique de la ville, 15^{ème} arrondissement, 22 novembre 2006.

argumenter de l'inapplicabilité des critères définis par l'État central. Ce chef de projet témoigne :

« Mais le problème c'est qu'on se base sur l'INSEE 99. On n'a rien au niveau statistique de plus clair que 99. Le chômage, ils voulaient pas nous donner des chiffres micro local, ils voulaient nous donner des chiffres qu'à l'échelle du grand territoire 15-16, ou 13-14, ou centre ville. La CAF pareil, elle veut pas nous donner des chiffres précis. Donc ça a été compliqué. (...) Donc, on se base sur, il faut réactualiser un diagnostic, sur des statistiques INSEE 99. Donc ça, c'est faux, tout ce qu'on dit est faux au niveau des territoires. Parce que moi je sais pertinemment que le territoire où je suis a beaucoup changé, il y a eu beaucoup de constructions nouvelles, et on sait pas qui c'est qui habite, puisqu'ils ont pas été recensés. C'est peut-être des populations précaires (...). Et, en même temps, ça a pu par contre, ça a pu aussi équilibrer, par exemple sur l'Estaque, là on le voit parce que on a eu au dernier moment la DIV qui a récupéré les informations des impôts. Et donc, on nous a donné les statistiques des impôts, mais sur des territoires beaucoup plus larges, à l'échelle de la zone urbaine, je sais plus comment ils appellent ça, (...) qui va jusqu'à Aix. Donc, la zone, elle est tellement large (...) du coup on se retrouve avec des îlots, par exemple au niveau pourcentage, par exemple sur l'Estaque, où l'Estaque (...) rentrait dans le périmètre 3, n'avait plus besoin d'être suivi, parce que sans doute il y a des populations nouvelles, riches, qui sont arrivées et qui rééquilibrent ...

E : ... la moyenne...

PI : ... la moyenne et du coup les populations pauvres qui sont toujours dans ces quartiers, on pouvait pas les traiter.(...) Donc ça, ça a posé un souci (...) Et les seuls qui restaient en 1, c'était ceux qui étaient en renouvellement urbain (...)

E : De l'ANRU ?

PI : De l'ANRU, c'est ça. Donc ceux-là ils restaient en 1, et puis ceux qui étaient vraiment les pauvres, pauvres. (...) Mais tous ceux qui étaient moyens, du coup ils basculaient tout de suite en 3.

E : Et qu'est-ce que vous avez fait alors ?

PI : Alors on a essayé d'argumenter, de récupérer des infos par le biais des travailleurs sociaux, (...) je suis allée à la Sécurité Sociale. Je me suis aperçue que dans le 16^{ème} arrondissement, où il y a tout l'Estaque et Saint Henri, qui sortaient du territoire, il y a 26 % de CMU²¹⁵. Attendez, s'il y a 26 % de CMU rien que le 16^{ème} arrondissement, c'est que il y a quand même un problème (...) On donne pas la CMU comme ça. Bon, ben voilà, j'ai récupéré des infos à droite à gauche pour arriver à essayer de récupérer déjà St Henri qui était parti. Ça, St Henri, ça a été récupéré, parce que c'est en zone urbaine sensible, et puis un peu de l'Estaque, grâce à Riaux (...) »²¹⁶

L'analyse à une échelle inférieure à celle des ZUS a donc permis de construire un argumentaire qui a été présenté au préfet pour analyse :

« C'est le préfet local qui a regardé les statistiques, écouté les argumentaires. Donc on a argumenté sur qu'est ce qui, quel type de population, l'historique de la population (...) et tout ça, il a fallu interroger nos acteurs locaux... (...) et le préfet a été ouvert au changement »²¹⁷.

La préfète confirme que des négociations ont bien eu lieu avec la Ville de Marseille pour modifier la géographie prioritaire et que cette dernière a bien été définie au final par l'État déconcentré et la Ville, et validée par la DIV, c'est-à-dire l'État central :

²¹⁵ Il s'agit de la « couverture maladie universelle », dont l'attribution dépend de critères de faibles revenus.

²¹⁶ Entretien 4, Chef de projet 15^{ème} arrondissement Politique de la ville, 22 novembre 2006.

²¹⁷ Entretien 4, Chef de projet 15^{ème} arrondissement Politique de la ville, 22 novembre 2006.

« E : Vous avez fait ces ajustements avec qui ?

PI : Avec les collectivités territoriales, avec qui on a mené une grande concertation sur la géographie prioritaire, pour leur présenter les propositions, enfin les travaux de la DIV, en leur demandant de réagir dessus. Alors je tiens à dire quand même, que tels que les éléments nous ont été adressés, nous n'avons pas été surpris. Parce que l'analyse que nous avons du comportement de ces territoires, au sens socio-économique du terme, nous laissait déjà apparaître que nous aurions donc, que cette géographie prioritaire devait être celle-là ou devrait évoluer sur un certain nombre de quartiers. Le modèle mathématique qui a permis justement d'identifier ces quartiers a pu laisser quelques îlots dans certaines communes eu égard à la masse critique de population. Nous avons procédé au regard de justificatifs que j'ai souhaité avoir quand même de la part de ces communes sur des critères de précarités que eux ils avaient observés, donc au vu de cet argumentaire que nous avons regardé ensemble, donc nous avons proposé ces ajustements-là et arrêté la géographie prioritaire, puisque c'était le préfet qui arrêtait la géographie prioritaire, que nous avons fait remonter après à la DIV.

E : Et qui a validé la géographie ?

PI : Oui »²¹⁸.

Cette redéfinition de la géographie prioritaire par la négociation présentait un enjeu capital en termes financiers puisque, comme nous l'avons vu au chapitre 4, la circulaire du 15 septembre ciblait l'affectation des crédits en fonction de la priorité des territoires. La version finale du CUCS conserve bien l'idée de territorialisation prioritaire imposée par l'État central :

« L'ensemble de ces éléments a permis la définition de périmètres, délimités au niveau de l'iris, répartis en 3 niveaux d'intervention :

- périmètres donnant lieu à une intervention massive et coordonnée des moyens et politiques publiques
 - périmètres donnant lieu à une mobilisation de moyens spécifiques
 - périmètres donnant lieu à une prévention et coordination des moyens de droit commun »
- (France et Marseille 2007 : 96).

Toutefois, la Ville a conservé sa marge de manœuvre par rapport à l'État central car cette territorialisation prioritaire ne tient plus compte des critères, définis par l'État central, relatifs à l'affectation des crédits sur les zones :

« E : La géographie, (...) elle correspond aux trois géographies qui ont été définies par la circulaire (...) ?

PI : alors, il n'y a plus.... Sauf que la circulaire classait ces zones en priorité 1 2 3 avec une affectation des crédits de l'État suivant ces zones. Ça a posé toute une série de difficultés avec les élus au plan national d'ailleurs, qui fait que fin septembre, la ministre, Mme Vautrin, a retiré cette classification 1 2 3 parce que ça crée une hiérarchie et décidé de ne plus en tenir compte, en tout cas pour la définition des crédits de l'État. En juillet, on a rendu notre copie en juillet, on avait, c'est pourquoi on a fait 3 types de zones, mais dorénavant on utilise plus une classification en 1 2 3 qui en plus était mal perçue par les habitants, incompréhensible pour les élus locaux, qui disaient 'ah mais moi vous m'avez mis mon quartier en 3 donc vous y viendrez plus... ». Donc on a supprimé cette hiérarchie 1, 2, 3, l'idée, c'est qu'il faut quand même centrer nos interventions sur des quartiers les plus prioritaires, il y a des quartiers qui le sont un peu moins

²¹⁸ Entretien 24, Préfète déléguée pour l'égalité des chances dans les Bouches-du-Rhône, 12 janvier 2007.

mais sur lesquels il faut qu'on intervienne, et il y a des quartiers sur lesquels on est en prévention... »²¹⁹.

L'enjeu des luttes entre acteurs institutionnels centraux et locaux autour de l'échelle de définition des zones prioritaires est crucial. Les acteurs locaux tentent de définir la géographie d'application de la politique à une échelle inférieure à celle de la ZUS afin de pouvoir conserver une marge de manœuvre à l'échelle locale par rapport à l'État central :

« PI : Cette stratégie d'intervention nous a amené à dire il faut qu'on ait un outil d'observation. On travaille pour l'essentiel sur des données de recensement, avant que le recensement annuel produise ses pleins effets, on est toujours sur 6 ou 10 ans de retard. Donc on met en place avec l'Agence d'urbanisme un observatoire des quartiers (...) pour avoir au moins chaque année une vision précise de ces quartiers, comment ils évoluent, dans quel sens, qu'est ce qui apparaît comme besoin, de manière à ce que les comités de pilotage, les décisions politiques soient nourries de ces différents éléments.

E : Pourtant il existe un observatoire national...

PI : Des ZUS, mais qui écrase beaucoup trop les choses. On peut pas travailler à l'échelle de la ZUS. En tout cas, nous à Marseille. Il y en a 11 de ZUS à Marseille. Il y a aucune ville qui en ait autant. Même la plus petite des ZUS de Marseille est encore plus grande que la plus grande des ZUS dans les autres villes. Donc c'est une échelle trop grande. On a bien vu, on suit les données. Il y a un mois, quand j'ai rencontré le Délégué interministériel à la ville, je lui ai dit, il était d'accord avec moi, je lui ai dit, votre échelle, elle est trop grande. Nous on veut suivre, à partir d'une échelle beaucoup plus fine, qui est en fait l'îlot, l'échelle statistique de l'INSEE. (...) »²²⁰

En conclusion de cette section, le périmètre de mise en œuvre de la Politique de la ville à Marseille est le fruit de négociations entre l'État déconcentré et la Ville. Ces dernières ont eu lieu avec une marge de manœuvre par rapport à l'État central. Lorsque l'État central a tenté de définir de manière centralisée l'échelle d'application de la politique, ce qui a abouti à une réduction du périmètre, les négociations entre l'État déconcentré et la Ville n'ont pu avoir lieu. L'État déconcentré - via le préfet - et la Ville se sont entendus afin de conserver une marge de manœuvre par rapport à l'État central pour la définition du périmètre d'application de cette politique.

Cette maîtrise par les acteurs institutionnels locaux du périmètre d'application de la Politique de la ville constitue la base d'une politique de reconnaissance du tissu associatif dans laquelle la Ville et l'État déconcentré ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central pour négocier un soutien financier à certaines associations.

²¹⁹ Entretien 5, Directeur du groupement d'intérêt public pour la gestion de la Politique de la ville, 29 novembre 2006

²²⁰ Entretien 5, Directeur du groupement d'intérêt public pour la gestion de la Politique de la ville, 29 novembre 2006

1.2.3 Le financement du tissu associatif des quartiers de la Politique de la ville

Seules les associations relevant du périmètre de la Politique de la ville peuvent être admissibles aux financements exceptionnels de cette dernière (Donzelot *et al.* 2003 : 206). Pour bénéficier de ces dispositifs, les actions des associations doivent s'inscrire dans les priorités déterminées, pour chaque contrat, par des négociations entre les acteurs institutionnels locaux avec une marge de manœuvre par rapport à l'État central. Dans ce cadre, certaines actions en direction des populations issues de l'immigration peuvent être financées. L'étude du circuit de décision permet de situer la place de l'État et de la Ville et de montrer que l'État central n'intervient pas dans la prise de décision pour le financement de telle ou telle action.

Des priorités négociées par les acteurs institutionnels locaux

L'analyse des priorités des différents contrats de ville de Marseille montre que le contenu de ces dernières est le résultat de négociations entre les acteurs institutionnels locaux, encadrées, à des degrés divers suivant les périodes, par l'État central. La première génération de contrats de ville (1989) était organisée par l'État central autour de deux priorités très générales : le développement social et le développement économique. Afin d'encadrer les négociations entre les acteurs institutionnels locaux, la DIV a envoyé, le 1^{er} juin 1989, une note d'orientation au maire de Marseille qui précisait :

« Le contenu des contrats de ville peut varier selon les situations locales et les priorités qui se dégagent, mais la préoccupation de solidarité constitue le critère essentiel de la participation de l'État au contrat :

1-1 – l'insertion et la réinsertion des populations exclues ou fragilisées sont pour l'État, une priorité. Cette volonté de solidarité peut impliquer des actions coordonnées concernant le logement, l'éducation, la formation, l'insertion sociale et professionnelle, l'action culturelle, la prévention de la délinquance, les loisirs mais aussi l'accès au droit, l'accès aux services pour tous dans la ville, la création locale d'emploi...

1-2 – L'émergence de projets conçus par les acteurs locaux, la reconstitution et la revitalisation du tissu artisanal et commercial, les implantations industrielles ou de services, le réaménagement des friches, les nouveaux équipements publics (infrastructures de transport, équipements culturels, universités...) doivent devenir des facteurs essentiels d'un développement économique qui favorise la cohésion sociale »²²¹.

²²¹ Note d'orientation envoyée par le DIV au maire de Marseille avec sa lettre du 1^{er} juin 1989, Archives municipales de la Ville de Marseille, cote 971 W 2.

Ainsi, l'État central laisse une marge de manœuvre à ses services déconcentrés et à la Ville afin de négocier les priorités du contrat en fonction des problématiques qui se posent localement. La démarche d'élaboration du contrat de ville en témoigne. Le projet de déclaration d'intention préalable au contrat État-Ville précise :

« L'élaboration du contrat est confiée à un comité de pilotage, co-présidé par le préfet et le Maire auxquels seront invités à s'associer les représentants du conseil régional et du conseil général des Bouches-du-Rhône. (...) Des groupes de travail portant sur l'habitat et l'urbanisme, l'éducation et le développement économique, l'emploi et la formation, l'action sociale, la culture, la sécurité seront constitués et rapporteront devant le comité de pilotage »²²².

Cette procédure a impliqué la création de groupes de travail sur chaque thème composés notamment de la Ville et de l'État déconcentré, avec une participation de chargés de mission de l'administration centrale. Dans la version du contrat de ville de Marseille datant du 5 juillet 1990, il est ainsi noté :

« Le travail ci-après fait la synthèse des propositions discutées dans le cadre de réunions du **groupe de travail interinstitutionnel** rassemblant : DDE, Ville de Marseille, DRE, Organisme HLM, Union Régionale HLM, conseil Régional, conseil Général, Secrétariat Général à l'Aménagement Régional (SGAR), Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise (AGAM), Services de la Préfecture, Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), Chargés de Mission de l'Administration Centrale »²²³.

Par la suite, ce mode de fonctionnement ne se démentira pas. Par exemple, pour le contrat 2000-2006, les signataires ont dans, un premier temps, respectivement produit des documents présentant leur positionnement pour l'élaboration du contrat. Pour l'État et la Ville, il s'agit du « point de vue de l'État pour la politique de la ville dans le département des Bouches-du-Rhône », adopté par les services de l'État le 3 juin 1999, et pour la Ville, de la délibération du conseil municipal relatif aux orientations de la Politique de la ville, adoptée le 19 juillet 1999. Le FAS a produit un document séparé, établi lors de la commission régionale pour l'intégration des populations immigrées du 24 juin 1999 (France et Marseille 2000 : 4). Par la suite ces documents ont été confrontés lors de réunions rassemblant les représentants des différentes institutions :

« La volonté de privilégier le partenariat et une logique de projet négocié s'est alors traduite par la réunion de 10 commissions de travail chargées de rédiger la partie thématique du contrat, réunissant des représentants de chaque signataire et associant largement les services de droit commun. A partir des orientations de chaque institution, ces commissions ont défini les objectifs et priorités propres à chacune des thématiques en prenant soin de souligner la part du droit

²²² Projet de déclaration d'intention préalable au contrat de ville de Marseille, p. 4 et 5, Archives municipales de la Ville de Marseille, 935 W 46.

²²³ Contrat État-Ville, version du 5 juillet 1990, Archives municipales de la Ville de Marseille, cote 935 W 46, p. 23, emphase dans l'original.

commun²²⁴ et en intégrant les interventions transversales telles que la participation des habitants, la politique en faveur de la jeunesse, l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, l'intégration des populations étrangères » (France et Marseille 2000 : 4)

Dans le cadre de la préparation du CUCS en 2006, des réunions rassemblant la Ville et les services déconcentrés de l'État ont servi à alimenter les thématiques du CUCS :

« E : Mais est-ce que physiquement vous avez eu des réunions à un moment donné entre chef de projet d'une part, service de la culture du Conseil général, service de la culture... DRAC.... ?

PI : Oui, tout le mois de septembre a été consacré à ça... On a eu sept réunions à peu près thématiques, justement où les services de la Ville de l'État, de la Région, du Département, du FASILD, (...) ont été invités, y compris la CAF... La plupart des services de la Ville étaient là, de l'État aussi, la Région, ils sont venus ponctuellement, le service Politique de la ville, le Département non, le FASILD ils sont venus (...) »²²⁵

Ainsi, les priorités des différents contrats de ville ont été définies localement par la Ville et les services déconcentrés de l'État, avec une marge de manœuvre par rapport à l'État central. Ceci est essentiel dans la mesure où le choix quant à l'opportunité du financement des associations relevant de la Politique de la ville dépend justement de ces priorités.

Les négociations relatives au choix des associations faisant l'objet d'un financement

Le choix des associations faisant l'objet d'un financement est le fait de la Ville et des services locaux de l'État. L'État central n'intervient pas dans ce choix. Pour le montrer, il est nécessaire d'évoquer le fonctionnement de la politique de financement des associations. Les actions menées dans le cadre de la Politique de la ville reposent en grande partie sur des associations, implantées dans les quartiers définis comme prioritaires. Afin de recevoir les subventions en vue de mener ces actions, les associations déposent un projet s'inscrivant dans les lignes thématiques des contrats de ville et faisant l'objet d'un appel d'offre. L'étude de l'évolution de cette procédure de financement dans le temps est révélatrice de la formalisation des relations et des négociations entre l'État déconcentré et la Ville.

²²⁴ Le « droit commun » désigne l'action ordinaire des ministères, hors politique exceptionnelle, comme la Politique de la ville.

²²⁵ Entretien 21, Chef de projet Politique de la ville, 13^{ème} et 14^{ème} arrondissements, 4 janvier 2007.

Dans la période 1994-1998, l'instruction des dossiers de financement des associations était confiée à la Ville de Marseille, via la mission DSU, qui émettait un avis avant l'envoi aux administrations concernées :

« La mission du Développement Social et Urbain de la Ville de Marseille est identifiée et reconnue par tous les partenaires du contrat de ville comme : (...) l'instructeur de tous les dossiers de demande de financement. Tout dossier qui relève du contrat de ville lui sera systématiquement adressé pour avis avant tout envoi aux administrations concernées » (France et Marseille 1994 : 21-22).

Les administrations concernées examinaient, chacune séparément, les demandes de financement provenant des chefs de projet :

« E : Comment ça se passait l'instruction des projets à l'époque ? C'était dans ce comité de pilotage (...) »

PI : Non. L'instruction des projets se faisait par les chefs de projets toujours au départ et l'État réunissait ses services en dehors. Et nous on instruisait nous à côté, comme le conseil général, conseil régional, dans notre propre, ici quoi, et on confrontait après nos propositions financières avec le chef de projet. On balisait tout avant le comité de pilotage, parce que c'est vrai qu'au comité de pilotage que, vu le nombre d'actions sur la ville de Marseille, on ne pouvait pas balayer toutes les propositions financières. Après c'était une validation et on évoquait au comité de pilotage que les dossiers qui posaient problème. Sinon, toutes les répartitions financières étaient calées par chaque financeur avec le chef de projet »²²⁶.

Par la suite, et jusqu'à maintenant, le circuit de décision s'enrichit d'une étape supplémentaire : l'examen en équipe opérationnelle élargie, qui rassemble, outre les services du conseil régional, les délégués de l'État dans les quartiers - dont la création est le fruit, comme on l'a vu du processus de déconcentration de l'État à l'échelle du quartier - et les services compétents de la Ville de Marseille. La première étape implique le chef de projet et les agents du GIP, qui constituent l'équipe opérationnelle, sur le territoire où l'association dépose le projet. L'équipe opérationnelle instruit le dossier d'action et émet un avis technique. Avant de rendre définitivement cet avis, le chef de projet organise une réunion de l'équipe opérationnelle élargie, constituée des techniciens ou représentants administratifs des institutions partenaires du contrat de ville, notamment les services de la Ville et de l'État. Comme l'explique la chargée de mission auprès de l'adjoint au maire en charge de la Politique de la ville :

« E : C'est instruit d'abord par l'équipe opérationnelle ? »

PI : Voilà.

E : Pour voir si c'est recevable ?

²²⁶ Entretien 10, Chargée de mission, Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, 8 décembre 2006.

PI : Pour voir si c'est recevable, si ça correspond au projet de développement du quartier, si ça correspond aux besoins des habitants de ce quartier. Puisque les équipes opérationnelles, d'abord elles sont placées souvent au cœur du quartier dont elles ont la charge.

E : Ce sont les chefs de projet.

PI : Chef de projet, agents de développement avec un secrétariat. Donc c'est eux qui ont les tableaux de bord. D'abord, ils ont la connaissance de fait et puis ils ont les éléments de diagnostic qui leur permettent de voir si les projets correspondent réellement à une réalité. Donc équipe opérationnelle, et équipe opérationnelle élargie, ensuite avis »²²⁷.

Une fois le dossier instruit par les équipes opérationnelles élargies, l'étape finale de sélection consiste en l'examen en « comité de pilotage politique » qui rassemble les représentants politiques des diverses institutions :

« E : Ensuite avis du COPIL...

PI : Avis du COPIL. À ce moment-là, on va retrouver l'adjoint au maire, le préfet, aujourd'hui la vice-présidente du conseil régional (...), un conseiller général (...), qui est jamais venu à un seul COPIL pour l'instant et le délégué régional du FAS, qui maintenant s'appelle ANSCEC²²⁸, et qui est la même personne... Donc ces cinq autorités vont valider ou pas les propositions qui leur sont faites par les équipes opérationnelles et ça déclenche en quelque sorte le financement. La Région, le conseil général et le fonds d'action sociale gardent toute liberté pour engager les crédits. La préfecture verse sa participation globale au GIP et le GIP Politique de la ville répartit ces subventions. Pour la Ville c'est la même chose, en début d'année la Ville fait un chèque global au GIP et le GIP Politique de la ville qui est dirigé en termes administratifs par le directeur de la Politique de la ville de Marseille met en œuvre les mandats et autres »²²⁹.

Cette étape permet de mettre au jour les rapports de négociations entre les acteurs institutionnels, notamment la Ville et l'État déconcentré. Alors que, comme cela a été abordé plus haut, le fonctionnement du CA du GIP est formalisé par des règles précises attribuant un nombre de voix en fonction de la participation financière, le comité de pilotage politique constitue un lieu informel de décision :

« E : Je vais revenir une seconde sur le pot commun. Le GIP c'est ça, un pot commun État-Ville. Est-ce que les décisions de financements elles sont soumises aux mêmes règles que les décisions qui sont dans le CA ? C'est à dire que dans le CA il y a un président c'est la Ville, un vice président c'est l'État. Et je me demandais, est-ce que dans les décisions d'opportunité de financer telle ou telle action on retrouve les mêmes règles ? Donc la Ville étant majoritaire dans le CA du GIP elle est, elle a plus de poids politique...

PI : Non, dans le COPIL il n'y a pas... on va dire que chaque collectivité ou l'État a une voix. Alors... Mais il n'y a pas non plus de règlement intérieur du COPIL. C'est quelque chose qui est à la fois un lieu de décision mais qui n'est pas un lieu formalisé tel quel (...) »²³⁰.

²²⁷ Entretien 28, Ingénieur principal, Chargée de mission auprès de l'adjoint au maire de Marseille délégué à la Politique de la ville et au Grand projet de ville, Ville de Marseille, 22 janvier 2007.

²²⁸ Au moment de l'enquête de terrain, l'ACSÉ s'appelait ANCSEC.

²²⁹ Entretien 28, Ingénieur principal, Chargée de mission auprès de l'adjoint au maire de Marseille délégué à la Politique de la ville et au Grand projet de ville, Ville de Marseille, 22 janvier 2007.

²³⁰ Entretien 28, Ingénieur principal, Chargée de mission auprès de l'adjoint au maire de Marseille délégué à la Politique de la ville et au Grand projet de ville, Ville de Marseille, 22 janvier 2007.

Le directeur du GIP confirme le caractère informel de ce lieu de décision. La seule règle afin d'inscrire un projet en financement Politique de la ville est l'accord de tous les financeurs :

« PI : La règle commune, qui est écrite nulle part, mais la règle commune, c'est, sur le financement des actions, l'avis positif, ou négatif, doit être un avis unanime... Donc l'instruction du dossier débouche sur un avis unanime... »²³¹

Pour autant, l'unanimité de la décision ne signifie pas une participation équivalente de tous les financeurs. Les critères d'opportunité pour le financement reposent sur la répartition des compétences et la participation financière globale à la politique :

« PI : Après, sur le financement, on peut avoir un avis unanime, mais tel ou tel financeur peut ne pas venir pour deux critères. Premier critère, c'est le champ de ses compétences. La ville ne va pas financer *a priori*, des actions qui concernent des lycéens, puisque je disais que le lycée, c'est la région. Pour prendre un exemple... Le deuxième critère, c'est quand même la répartition des crédits, puisque le premier financeur, c'est quand même la Ville de Marseille, après y'a l'État etc... Donc y'a des enveloppes globales, il faut les répartir. Donc là, on cherche un jeu d'équilibre de manière à ce que les actions qui soient retenues, soient financées, qu'elles soient financées à leur juste niveau. Si on estime que, si le bilan fait pour une action dit bon pour qu'une action se déroule il faut 10.000 euros, on va pas donner 5000, parce qu'à ce moment-là, l'action ne peut pas se dérouler telle qu'elle. Si on a que 5000 de disponible, on retravaille l'action avec le porteur de projet pour qu'elle ait les moyens de se dérouler, à 10 ou 15% près, bien sûr. Alors, pour le compte de la Ville, la Ville, à part quelques priorités très ciblées, couvre l'ensemble des thématiques prioritaires... Sauf si on est sur une compétence très particulière portée par une autre collectivité territoriale, la ville parce qu'elle a ses priorités, mais elle aussi ce souci de la cohésion sociale, la cohésion sociale peut passer par une transversalité d'intervention »²³².

Ce type « d'équilibre », pour reprendre le mot du directeur du GIP, donne parfois lieu à des négociations entre les acteurs institutionnels afin d'inciter des participations sur des thématiques qui ne seraient peut être pas financées. Évoquant le fonctionnement du comité de pilotage du contrat 1994-1998, une chargée de mission de l'ACSÉ déclare :

« E : Il y avait un comité de pilotage politique, et je me demandais, la prise de décision au sein de ce comité de pilotage, est-ce que ça se faisait à la majorité des voix, à l'unanimité ?

PI : Ah on votait pas, on a jamais voté en COPIL. Chacun donnait son avis, et après les répartitions financières... Soit on influait, c'était des accords sur certains dossiers, c'était du marchandage de tapis... (...) Non il y avait pas, il y a jamais eu de vote. Moi, j'ai assisté à x COPIL du contrat de ville de Marseille, j'ai jamais vu de votes. Après s'il y avait désaccords, le financeur, la Ville se retirait, l'État restait avec les autres financeurs.

E : D'accord.

PI : C'était pas...

²³¹ Entretien 5, Directeur du groupement d'intérêt public pour la gestion de la Politique de la ville, 29 novembre 2006

²³² Entretien 5, Directeur du groupement d'intérêt public pour la gestion de la Politique de la ville, 29 novembre 2006

E : C'était pas un vote à la majorité...

PI : Ah non. Non, non. Il y a jamais eu obligation. Un dossier Politique de la ville pouvait être... et peut être d'ailleurs, ça n'a pas sensiblement changé... S'il y avait désaccord sur le fond d'un des partenaires, l'autre partenaire maintenait son... C'était pas parce qu'il y avait un partenaire qui était pas d'accord avec l'inscription Politique de la ville de ce dossier que le dossier était retiré.

E : Mais lui, il ne pouvait pas y aller...

PI : Lui, il se retirait du financement mais si les autres voulaient venir, ils venaient... »²³³

Dans certain cas, malgré la règle d'unanimité, certaines actions peuvent être financées malgré le refus du comité de valider l'action. Les institutions conservent leur marge de manœuvre pour ce qui est du ressort de leur compétence :

« Par contre il y a une règle, là aussi non écrite, et plus une coutume, c'est si y'a un avis, si un partenaire veut financer alors que tous les autres sont contre, il ne le fera pas, officiellement. Rien n'empêche la Région, le conseil général, le FASILD, de financer dans ce qu'on appelle leur « droit commun ». C'est-à-dire que ça n'apparaît pas. Et on apprend quand même comme ça que des associations ont été financées malgré l'avis défavorable du COFIL. Mais, officiellement, non »²³⁴.

Ainsi, la décision relative à l'affectation des financements de la Politique de la ville se déroule sans l'intervention de l'État central et donne lieu à des négociations entre les acteurs institutionnels locaux selon des modalités décidées par ces derniers. La structure informelle du comité de pilotage politique, à côté de la structure officielle du CA du GIP, permet ce type de négociations. Ainsi, des associations locales sont donc financées sur décision de la Ville et des services déconcentrés de l'État sans que l'État central n'intervienne. Parmi ces dernières, certaines associations sont composées de populations issues de l'immigration. Toutefois, nous verrons que cette politique de financement ne conduit pas à la reconnaissance de ces populations en tant que telles. On assiste plutôt à une gestion locale de la citoyenneté républicaine.

²³³ Entretien 10, Chargée de mission Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances 8 décembre 2006.

²³⁴ Entretien 28, Ingénieur principal, Chargée de mission auprès de l'adjoint au Maire de Marseille délégué à la Politique de la Ville et au Grand Projet de Ville, Ville de Marseille, 22 janvier 2007.

Une politique de gestion de la diversité ethnique qui ne reconnaît pas les communautés

Les priorités des contrats de ville successifs n'évolueront pas beaucoup²³⁵ et sont marquées par l'approche « républicaine » de la citoyenneté. L'un des caractères constants est le fait que les populations issues de l'immigration ne constituent jamais une population qui fait l'objet d'une thématique particulière. Au contraire, elles sont considérées comme des populations en situation d'exclusion au même titre que d'autres, conformément à la conception française de la citoyenneté qui ne permet pas la mise en place de politiques ciblant les groupes issus de l'immigration de manière spécifique. Par exemple, dans le contrat de ville 2000-2006, on peut lire :

« L'intégration des populations issues de l'immigration constitue une priorité transversale du contrat de ville. Elle vise d'abord une égalité et une participation active. L'intégration concerne tous les champs d'intervention et se décline dans les différents programmes d'action thématique et conventions territoriales : l'accès à l'emploi et à la formation; l'éducation, la maîtrise de la langue française et la lutte contre l'illettrisme; l'habitat : accès au logement, désenclavement urbain et social des foyers et travailleurs immigrés; l'accès aux droits et aux services publics par une amélioration de l'accueil et la lutte contre les pratiques discriminatoires; la politique de la jeunesse par le soutien à des activités éducatives et culturelles qui permettront de susciter le sentiment d'appartenance à la collectivité et favorisent ainsi l'exercice d'une citoyenneté active » (France et Marseille 2000 : 7).

²³⁵ L'examen des priorités des différents contrats le démontre. Les priorités du contrat État-Ville 1989 portées par l'État et la Ville mettaient de l'avant des actions de solidarité. La ville souhaitait introduire un volet concernant les actions positionnant Marseille comme capitale euro-méditerranéenne. Dans la liasse cotée 935 W 46 aux Archives municipales de la Ville de Marseille, on trouve une trace des négociations entre le maire et le ministre de l'Aménagement du Territoire pour l'inscription de ce deuxième type d'actions au contrat. Les priorités du contrat de ville de Marseille de 1989 pour le premier volet concernant les actions de solidarité, résultant des travaux des groupes interinstitutionnels, sont organisées autour de cinq axes majeurs : habitat, urbanisme, cadre de vie; travail, emploi; éducation; action sociale, santé, prévention; culture (Projet de contrat État Ville, version du 5 juillet 1990, p. 19, archives municipales 935 W 46.). Les actions menées dans le cadre de ce contrat s'inscrivent donc dans ces priorités. En 1994, ces thématiques prioritaires sont réorganisées mais peu modifiées. Les thématiques sont les suivantes : action sociale, santé et petite enfance; éducation, loisirs et culture; habitat, urbanisme et transport; insertion par l'économique; prévention de la délinquance, accès au droit et citoyenneté; toxicomanie et SIDA et politique de réduction des risques (France et Marseille 1994 : pages 7-20). Dans le cadre du contrat 2000-2006, les thématiques s'élèvent à neuf : emploi, développement économique, formation; prévention, délinquance et sécurité; éducation; habitat, urbanisme, déplacements, gestion urbaine de proximité; santé, accès aux soins, prévention des dépendances; culture, nouvelles technologies; services publics de proximité et accès aux droits; citoyenneté, vie associative, participation des habitants; solidarité et lutte contre les exclusions (France et Marseille 2000 : 1). Pour le CUCS (2007-2009), l'État central a tenté d'encadrer les thématiques plus fortement que par le passé (voir chapitre 4). La circulaire du 24 mai 2006 définissait, parmi les cinq axes prioritaires des CUCS, un axe prévention de la délinquance et citoyenneté. Pourtant, les priorités définies à l'échelle locale opéreront une séparation entre citoyenneté et aspect judiciaire, qui apparaîtra au sein d'une thématique séparée. Les thématiques du CUCS de Marseille sont, en effet : habitat et cadre de vie; emploi, insertion, formation; réussite éducative; prévention de la délinquance, politique judiciaire de la ville; citoyenneté et accès aux droits; santé; culture (France et Marseille 2007 : 2).

Ceci s'explique, selon D. Moore, par le positionnement très républicain du FAS, qui, comme vu précédemment, est l'organisme chargé au sein de la Politique de la ville d'alimenter la problématique de l'intégration des populations issues de l'immigration et de financer les associations portant des actions liées à ces thématiques (Moore 2001 : 83-88). Les études du fonctionnement de la Politique de la ville à Marseille menées par J. Cesari (1994 : 244-51) et D. Moore (2001) ont montré que cette dernière tend à professionnaliser, au travers du financement apporté aux associations par le biais du FAS, des jeunes issus de l'immigration :

« On constate donc que les pouvoirs publics en charge du contrat de ville de Marseille, au-delà d'une commande publique fondée sur « l'universel abstrait républicain » ont bien recours à des personnes issues de cette sphère intermédiaire pour gérer l'ethnicité. En effet, on voit que les professionnels du développement social, en situation d'apprentissage forcé de la gestion de l'ethnicité, ont besoin des membres de cette sphère intermédiaire pour comprendre, puis traduire en un langage recevable par la puissance publique, des aspirations ethniques parfois confuses » (Moore 2001 : 217)

Si effectivement, le critère ethnique semble être retenu en pratique par les pouvoirs publics, ceci ne se traduit pas par une politique de gestion de la diversité ethnique reconnaissant l'existence des communautés. En effet, la prise en compte de ce critère reflète une approche pragmatique plus qu'une politique de reconnaissance systématique. Afin de le montrer, nous avons mené l'étude d'une association située dans un quartier de la Politique de la ville et financée au travers des dispositifs du DSU. Au départ, c'est bien le rôle d'une habitante d'un quartier au sein de sa communauté qui a conduit les animateurs du dispositif de la Politique de la ville à la financer :

« E : Je reviens à un aspect... La première fois que vous êtes allées voir le coordonateur DSU, le chef de projet, comment ça s'est passé ?

PI : C'est la jeune fille « X »²³⁶ qui a créé l'association. D'abord j't'ai dit, elle a fait d'abord un contrat d'insertion dans une boîte (...) de Marseille et ça a bien marché (...) et cette société, (...) travaillait beaucoup avec les politiques de la ville, et donc en fait c'est en commençant à travailler dans cette entreprise qu'elle a commencé à avoir des contacts et qu'elle a commencé à rencontrer des gens de la Politique de la ville, et elle disait qu'elle aidait beaucoup les gens de son quartier, comme ça à remplir des papiers, et qu'il y avait beaucoup besoin d'aide tout ça, et les gens lui ont dit : 'ben écoute plutôt que de faire ça comme ça anonymement, pourquoi tu ne crée pas une association et on t'aidera, il lui ont dit'. Et de là, elle a créé son association et effectivement, ils lui ont vite donné pour une jeune association, un petit financement pour débiter »²³⁷.

²³⁶ À la demande de la personne interrogée, nous ne citons pas le nom de cette communauté afin d'en préserver l'anonymat complet.

²³⁷ Entretien 29, anonyme, 24 janvier 2007.

Au cours de l'entretien avec la responsable, cette dernière évoque l'inscription progressive dans ces dispositifs :

« PI : Et oui, donc les actions de l'association. C'est vrai qu'au départ, on a commencé à faire des aides administratives parce que il y avait beaucoup de gens qui ne parlaient pas bien le français, qui ne lisaient pas bien le français et qui avaient des problèmes pour rédiger un papier. Donc on a déposé un premier projet au DSU (...) C'était fin 98 ou fin 99. Bon dès la première année on a eu un petit fonctionnement, t'as quoi ? t'as 3000 francs. (...) Et bon quand on a rencontré le DSU, ils nous ont dit bon d'accord pour l'aide administrative, donc on avait besoin de locaux aussi (...) Et après le DSU nous a dit, ben écoutez, on est en train de monter un collectif d'associations, partenaires du secteur (...), par rapport aux sorties de loisirs et sportives des jeunes. Donc est-ce que vous voulez vous intégrer dans ce collectif et comme ça les jeunes [du quartier]²³⁸ pourront profiter des activités. (...) Bon il y a plein de choses (...) donc après nos actions elles ont évolué. On a commencé à faire de l'administratif, on s'est mis avec les gamins (...) et puis après on a lancé le soutien scolaire

E : C'était quelle époque ça ?

PI : C'était quatre ans, trois ans après la création je pense. (...) Pour le primaire, parce qu'il y en avait pas. Et là on a travaillé sur le lien de la famille avec l'école (...) et puis même, c'est moi qui ai travaillé avec le soutien scolaire, j'ai travaillé avec le maître d'école. J'avais la liste des petits, j'allais voir les maîtres de chaque petit, qu'ils me parlent un peu de l'enfant, de ses méthodes, de ce qu'il fallait que je travaille (...) pour qu'on soit un peu sur la même longueur d'onde (...) »²³⁹

Cette inscription dans les dispositifs de la Politique de la ville se traduit par des contraintes sur les types d'action envisagées par les associations. Ces dernières s'inscrivent donc dans un cadre négocié avec le chef de projet :

E : (...) Dans le cadre de la création de toutes ces actions-là, c'est vraiment des initiatives que vous vous avez eu ou et vous avez réussi à trouver dans les lignes budgétaires de la Politique de la ville les outils pour le faire ou est-ce que c'était plutôt en discussion avec les chefs de projet que vous avez dit si tu veux, bon nous on aimerait faire ça et eux ils t'ont dit ah ben écoute ça rentrerait plutôt dans ça. Ça rentrerait plutôt dans ça ? Ou il fallait que tu modifies légèrement ton truc pour que ça rentre dans ça ?

PI : Ouais alors... (...) Quand tu crées une association loi 1901, pour avoir des fonds Politique de la ville, il faut rentrer dans les objectifs établis de la Politique de la ville. Donc déjà eux ils ont des grandes lignes de tracées. Voilà, on va s'occuper de emploi des jeunes 16-25 ans, on va s'occuper soutien scolaire nanana. Donc ils donnent des financements pour ces actions-là. Donc toi si tu veux des financements publics il faut rentrer dans ce cadre-là. Donc nous après on regardait les besoins qu'il y avait dans le quartier et après on en parlait, on disait on voudrait nanana, et donc eux, en fonction des projets qu'ils pouvaient financer, ils nous disaient bon on a ça à vous proposer, on a ça à vous proposer. Après, les jeunes, là, activités de loisirs c'est pas qu'on nous les a imposées, mais bon on voulait pas s'occuper des jeunes au départ. On nous a dit, ce serait bien si vous vous y mettiez. Et nous voilà, si tu veux avoir du soutien tu peux pas dire non tout le temps. Enfin tu vois, c'est pas obligé, mais c'est presque obligé quand-même. Tu peux pas dire non tout le temps mais à un moment donné... (...) il faut rentrer dans les projets publics, les financements Politique de la ville ça c'est clair, il faut que ta thématique ce soit une thématique connue sur le quartier, que les gens du quartier en aient besoin, et effectivement il faut que ça rentre dans le DSU. Le DSU c'est vrai que lui il a son boulot à distribuer donc après, ça dépendra du chef de projet qui ira chercher un peu plus loin pour réaliser une autre projet et bon après c'est toi et ton chef de projet, quoi »²⁴⁰.

²³⁸ Pour la même raison liée au respect de l'anonymat, nous ne citons pas le nom du quartier.

²³⁹ Entretien 29, anonyme, 24 janvier 2007.

²⁴⁰ Entretien 29, anonyme, 24 janvier 2007.

L'extrait d'entretien suivant montre comment l'inscription progressive dans les dispositifs de la Politique de la ville a pour effet d'élargir l'origine ethnique du public qui s'adresse à l'association. Si l'association s'est constituée au départ autour d'un public d'une origine précise, aujourd'hui, cette dernière ne dessert pas seulement ce dernier :

« Ma question c'était l'association visait tout jeune, toute origine, ou est-ce que... (...) C'était quoi le public de l'asso ?

PI : Et ben d'abord, on s'était dit on ouvrait l'association à tout le monde. Seulement bon, comme la résidente elle était « X » les membres du bureau ils étaient « X », c'était plus les « X » qui venaient, notamment les « X » qui étaient proches finalement de la présidente et tout tu vois. Donc quand on a vu ça et que ça s'installait trop, on a décidé de pallier à ça quoi et bon on a essayé à ce moment de faire un par famille. Et après nos actions elles ont évolué et on a lancé du soutien scolaire, donc à ce moment là ça faisait trois ou quatre ans qu'on existait, et donc on avait touché un public plus large et puis on arrivait à s'imposer au niveau des habitants. Et là on avait du public « X », un public « Y », un public « Z », et puis même des petits d'origine... bon j'sais pas comment dire moi, Français de souche, j'aime pas (...) »²⁴¹

Ainsi, si les travaux de D. Moore montrent qu'il existe bien une utilisation de compétences liées à l'origine des acteurs, il est difficile de soutenir que la marge de manœuvre de l'État déconcentré et de la Ville de Marseille, dans le cadre de la Politique de la ville, a pour résultat la création d'une politique de gestion de la diversité ethnique reconnaissant l'existence de communautés.

Pour conclure cette section, nous relevons donc que, à Marseille, dans les secteurs urbains marqués par une forte immigration, des politiques contractuelles en direction des populations immigrées ont été menées dans le courant des années 1970. Ces politiques devaient être approuvées par l'État central. Au travers de la mise en place de la Politique de la ville, nous avons montré que l'État est un acteur important - il instaure des contrats de ville par exemple et est très actif à l'échelle locale par le biais de l'État déconcentré - et que l'État déconcentré et la Ville ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central. Les acteurs institutionnels locaux négocient entre eux afin de mettre en œuvre une politique de reconnaissance vis-à-vis du tissu associatif local. Cette marge de manœuvre se manifeste dans la définition de la géographie prioritaire ainsi que la décision de financer des associations qui mènent les actions sur ces territoires. Cette politique à l'échelle locale ne laisse pourtant pas de place pour la

²⁴¹ Entretien 29, anonyme, 24 janvier 2007.

reconnaissance officielle des populations issues de l'immigration. L'acquisition d'une marge de manœuvre par la Ville et l'État déconcentré ne se traduit donc pas, dans le cadre de la Politique de la ville, par la mise en place d'un modèle de citoyenneté différent du modèle républicain²⁴².

La suite du chapitre explore, au travers de l'étude d'une autre politique, les transformations en matière de gestion de la diversité ethnique dans un contexte de rééchelonnement de l'État.

2. UNE POLITIQUE DE GESTION DE LA DIVERSITÉ ETHNIQUE COMME STRATÉGIE D'INTERNATIONALISATION

Alors que pendant plusieurs décennies, la politique de gestion de la diversité ethnique a reposé de façon officieuse sur le système clientéliste defférien, les années 1980 marquent la fin de ce dernier. À partir de ce moment, la Ville de Marseille met en place une politique officielle de gestion de la diversité ethnique reconnaissant l'existence de communautés dans le dessein de changer son image. Dans le contexte de rééchelonnement de l'État, au travers duquel l'État encourage les villes à prendre des initiatives en termes de développement local, Marseille fait l'objet d'une stratégie menée par ses élites pour se promouvoir à l'international en tant que capitale euro-méditerranéenne. Cette stratégie est fondée sur la promotion d'un *projet cosmopolite*. L'État central valide cette stratégie et l'État déconcentré y apporte son concours. Ceci s'explique par le fait que le rééchelonnement de l'État a ouvert des possibilités d'autonomie pour les acteurs institutionnels locaux - Ville et État déconcentré - par rapport à l'État central pour mener une stratégie d'internationalisation de la ville.

²⁴² Nous rejoignons donc plusieurs auteurs déjà cités sur ce point (Cesari 1994 : 251-2; Donzelot *et al.* 2003 : 337).

2.1 La gestion politique de la diversité ethnique jusqu'aux années 1980 : le système clientéliste defférien

À Marseille, les élites politiques locales mènent depuis longtemps une gestion politique de la diversité ethnique :

« À Marseille, les états-majors politiques et partisans ont toujours développé une interprétation « très localiste » du dogme républicain, recourant fréquemment au communautarisme à la fois comme mode de contrôle sociopolitique des populations et ressources électorales » (Geisser et Kelfaoui 2001 : 55).

Cet usage politique de l'ethnicité date au moins des années 1930 : (...) depuis l'entre-deux-guerres, (...) les campagnes électorales sont l'occasion d'une mise en scène et d'une réactivation des réseaux communautaires (...) » (Geisser et Kelfaoui 2001 : 55). Pour J. Cesari, les diverses migrations, regroupées au centre et au nord de la ville, avaient développé des réseaux d'entraide fondés sur l'origine commune, et ces derniers « ont alors constitué le lieu et l'enjeu de l'accès au pouvoir politique et ont favorisé l'émergence de notables chargés de négocier les intérêts du groupe dans l'espace commun » (Cesari 1994 : 69). La mairie de Marseille a joué, sous Gaston Defferre, un rôle fort dans la construction de ce « communautarisme » politique :

« l'existence des 'communautés ethniques et politiques' est moins le résultat d'un mouvement provenant du bas et de l'organisation volontaire des différentes populations immigrées que la construction – même très parcellaire – de discours et de pratiques entretenues par les différents leaderships marseillais. Ces pratiques et ces discours se sont nourris de la création, de la légitimation et de la consolidation, par la mairie, de représentants (notables et associations) qui revêtent le rôle d'interlocuteurs des 'communautés' corse, italienne, espagnole, arménienne, juive, pied-noir, comorienne, beur, maghrébine qui ont peuplé la ville » (Mattina 2003 : 503).

Cette pratique date du début des années 1930, avec la mandature de Simon Sabiani. Ce dernier consolide son pouvoir en se basant sur des réseaux d'échange de services, dans son fief électoral du Vieux Port et du Panier : « *His power system was based on relationships involving the exchange of services with the populations of Corsican and Italian origin on those districts* » (Mattina 2007 : 76). La capacité de ce maire à distribuer des services est corrélée avec l'augmentation des ressources dont dispose la mairie suite à la période du « socialisme municipal »²⁴³ sous le maire

²⁴³ Il s'agit de la période de création des services publics municipaux.

précédent, Siméon Flaissières (Mattina 2007 : 76). Ce système²⁴⁴ s'institutionnalise avec l'arrivée de Gaston Defferre au pouvoir en 1953 :

C'est avec l'arrivée de Gaston Defferre à la mairie en 1953 que ce communautarisme a connu son apogée et une amorce d'institutionnalisation : les sections SFIO²⁴⁵ (en réalité des sections entièrement defferristes) qui quadrillent les quartiers de la cité phocéenne du Nord au Sud s'appuient sur les services de leaders communautaires pour encarter les individus et les familles (...) » (Geisser et Kelfaoui 2001 : 55)

De fait, les décennies 1960 et 1970 constituent une période de développement du système clientéliste defférien qui a profondément marqué la régulation politique et sociale de la ville : « *At that time, these clientelistic redistribution mechanisms were not only a lever of urban government, but also a fundamental factor in political and social regulation* » (Mattina 2007 : 79). Selon C. Mattina, ce système a reposé sur la distribution de logements sociaux et d'emplois publics (Mattina 2003 : 382-400) dont la croissance est liée au développement des services sociaux dans l'après guerre. Pendant cette période, ce système clientéliste s'est articulé avec la reconnaissance, par le maire en exercice, de représentants de groupes ethniques particuliers :

« La généralisation dans cette ville des relations clientélares bilatérales et des clientèles politiques s'est articulée de manière tout à fait singulière avec la construction de communautés ethniques et nationales étrangères comme groupes de pression et d'intérêt à l'intérieur de la cité (...) Ce rapport bilatéral a pu se construire et se consolider à travers la légitimation et la notabilisation de représentants religieux ou des présidents d'associations à caractère communautaire ou confessionnel » (Mattina 2003 : 503)

Or, la deuxième moitié des années 1970 est marquée par la crise économique et donc la raréfaction de ces ressources (Mattina 2007 : 83). Toutefois, la disparition de ces dernières n'a pas directement entraîné la fin de ce système mais plutôt des difficultés, pour les élus, à répondre aux besoins des populations (Mattina 2007 : 83). La mort de Gaston Defferre, en 1986, a définitivement remis en question ce modèle de gestion de la diversité ethnique par le clientélisme. Selon V. Geisser et S. Kelfaoui :

²⁴⁴ Pour une analyse du système defferrien dans les années 1960 et 1970, on pourra également se référer à la thèse de doctorat d'A. Donzel (1983 : 128-143). Ce système ne se limite pas au financement des associations issues des minorités ethniques. Cet auteur note qu'à cette époque, près d'un millier d'associations sont financées par la municipalité et que « les subventions municipales sont (...) très concentrées sur quelques grandes associations en relation politique très étroite avec les services ou les élus municipaux » (Donzel 1983 : 140)

²⁴⁵ La SFIO, ou Section française de l'Internationale ouvrière, est créée au début du vingtième siècle, en 1905. En 1920, le Congrès de Tours voit la séparation entre la SFIC (section française de l'Internationale communiste, ou Troisième Internationale) et la SFIO. En ligne. <http://www.parti-socialiste.fr/toutsurlepsHistoireSFIO.php> (consulté le 26 juin 2009). La SFIO disparaît en 1969 pour devenir le Parti socialiste. En ligne. <http://www.parti-socialiste.fr/toutsurlepsHistoireDivisionAUnion.php> (consulté le 26 juin 2009).

« Le décès de Gaston Defferre en 1986 d'une part et la crise permanente de la fédération du Parti Socialiste des Bouches-du-Rhône d'autre part ont quelque peu remis en question ce communautarisme *par le haut*. Ni les structures municipales ni les organisations partisans de gauche comme de droite ne disposent aujourd'hui de moyens et de ressources suffisants pour maintenir cette forme de clientélisme communautaire » (Geisser et Kelfaoui 2001 : 56, italique dans l'original).

À côté de ces échanges de services matériels, Gaston Defferre était également engagé dans un certain nombre de liens avec des associations communautaires afin de satisfaire des demandes de reconnaissance plus symboliques. Comme l'explique un militant associatif d'origine arménienne :

« PI : Autant on a pu le faire à une certaine époque, et ça c'est une parenthèse, pour le groupe Manouchian²⁴⁶, parce que là on considérait qu'il y avait un oubli. Là on considérait que si on ne le faisait pas... Ça a été fait il y a 20 ans ça. C'était encore sous Gaston Defferre. Y'a un square Missak Manouchian à Marseille, ça a été le premier en France, qui est à côté du Vieux Port, du jardin du Pharo et qui domine toute la rade de Marseille. À un certain moment donné, les anciens combattants, l'association des anciens combattant arméniens et résistants voulaient le faire mais ne sentaient pas qu'il y avait un appui. Elle se sentait un peu seule comme association pour aller demander auprès de Gaston Defferre quelque chose comme ça. Donc, nous, les jeunes, en l'occurrence la Jeunesse Arménienne de France, dont je faisais partie à l'époque, on est allé en délégation voir Gaston Defferre pour ça. On lui a dit : 'voilà y'a des anciens combattants qui vont bientôt mourir, qui ont combattu, qui ont fait la Résistance, et vous savez, quand ils vont disparaître ces gens-là, y'a plus personne qui va demander une rue Manouchian, un square Manouchian, et sachez quand même que Missak Manouchian s'est battu pour la France, a fait la résistance pour la France, et a été fusillé pour la France. Le groupe Manouchian était composé de 23 immigrés, Français, mais tous des immigrés. Donc, il faut leur rendre hommage à ces gens-là'. Et ben moi en tant que jeune, j'avais quoi à l'époque, j'avais 30 ans, je suis allé dans le bureau de Gaston Defferre. On lui a demandé, on lui a fait cette requête-là, qu'il a acceptée. Et en fait, lui, il a accepté encore plus facilement parce que d'abord il avait été ancien résistant, et ensuite il connaissait très très bien l'historique de Manouchian et, qui plus est, il avait aucun souci avec la communauté arménienne locale de Marseille. Donc ça a été une demande qui a été acceptée dans les jours qui ont suivi »²⁴⁷.

Dans tous les cas, il ne s'agissait pas d'une politique municipale officiellement institutionnalisée, mais de liens informels liés avec des représentants de communautés.

La gestion municipale de la diversité ethnique par le biais du système defferrien trouve donc un terme avec la diminution des ressources clientélares et le décès du maire de Marseille. Pour autant, comme le note plusieurs auteurs (Mattina 2003 : 504-6; Samson et Peraldi 2006 : 266; Geisser et Kelfaoui 2001 : 56), ceci n'a pas entraîné la fin de l'utilisation politique de la diversité ethnique par les élites politiques locales. Comme le résumait V. Geisser et S. Kelfaoui, « pourtant la symbolique communautaire n'a pas

²⁴⁶ Le groupe Manouchian était un groupe de résistants Francs-tireurs et Partisans (FTP), pendant la Deuxième Guerre mondiale, d'obédience communiste et composé d'immigrés.

²⁴⁷ Entretien 3, Frédéric Zamantian, ancien président de la « Jeunesse Arménienne de France » - Marseille, 19 novembre 2006.

complètement disparu de l'univers politique marseillais avec Gaston Defferre » (Geisser et Kelfaoui 2001 : 56). La municipalité suivante va institutionnaliser une politique de gestion de la diversité ethnique basée sur la reconnaissance des communautés. Cette dernière répond à un autre type de logique que la politique de la période précédente parce qu'elle est fondée sur une stratégie d'internationalisation de la part des élites politiques dans laquelle le cosmopolitisme devient un « atout renouvelé » (Gastaut 2003 : non paginé).

2.2 Une politique municipale fondée sur la promotion du cosmopolitisme

Dans un contexte de rééchelonnement de l'État, qui encourage l'initiative des villes en matière de développement local, la Ville de Marseille s'engage dans une stratégie d'internationalisation qui va se fonder sur l'idée de cosmopolitisme. Cette dimension a fortement été développée à partir de la fin des années 1980, sous l'impulsion du maire de l'époque, et répondait à un double objectif : une recherche de soutien politique de la part du maire et une volonté de changer l'image de la ville. Elle se traduit notamment par la mise en place d'une institution de reconnaissance des minorités : « Marseille Espérance ». Cette politique de reconnaissance est poursuivie par le maire suivant. Elle constitue une composante importante de la politique culturelle mise en place à Marseille destinée à servir la stratégie d'internationalisation menée par la mairie, comme en témoignent les festivités organisées lors du vingt-sixième centenaire de la fondation de la ville. Cette politique a reçu un appui de l'État déconcentré au travers des conventions de développement culturel, ainsi que de l'État central, comme le démontre l'obtention, par la Ville, du titre de Capitale européenne de la Culture.

2.2.1 Une stratégie d'internationalisation liée au rééchelonnement de l'État

Selon C. Mattina, la fin du système defferrien été concomitante avec l'élection d'un nouveau maire qui a fondé son discours sur une dénonciation des pratiques clientélistes (Mattina 2007 : 83) et ses politiques urbaines sur une stratégie

d'internationalisation de la Ville (Mattina 2007 : 85). Cette dernière repose, depuis la fin des années 1980, sur une vocation affichée de devenir une capitale euro-méditerranéenne. Lors de la négociation du contrat de ville de 1989, R. Vigouroux avait ainsi insisté, auprès de l'État, sur la nécessité de doter Marseille d'infrastructures lui permettant de se positionner à l'international comme une capitale euro-méditerranéenne²⁴⁸. Se met ainsi en place une politique de financement de projets de grande envergure ciblant l'échelle locale soutenue par l'État central, et destinés à attirer des investissements et des entreprises de la nouvelle économie à Marseille. L'Opération d'intérêt national (OIN) « Euroméditerranée », pilotée depuis 1995 par un établissement public (Dubois et Olive 2004 : 40) est emblématique de ce type de dynamique. Elle fut largement prise en charge et encouragée par l'État (Morel 2005 : 9), notamment par le travail de la DATAR (Pinson 2000 : 96), selon des modalités particulières laissant place à l'initiative locale. En effet, selon J. Dubois et M. Olive, la place de l'État dans cette opération est celle d'un « accompagnateur », qui « initie, sécurise et accompagne les engagements » (Dubois et Olive 2004 : 42) en laissant le soin aux acteurs locaux d'en définir le contenu :

« Paradoxalement, Euroméditerranée, opération d'intérêt national portée par l'État, tend à être 'remplie' par un contenu dont l'affinement fait l'objet d'un long travail de maturation locale. L'intervention de l'État local ou national dans la définition des contenus, notable au départ à travers le travail de la DATAR, est de plus en plus difficile à discerner » (Pinson 2000 : 98)

Aujourd'hui, pour reprendre les termes de N. Maisetti, « la vocation internationale et l'insertion euroméditerranéenne » de Marseille font l'objet d'un « splendide consensus » parmi les acteurs locaux (Maisetti 2008 : 5). À côté de la

²⁴⁸ Dans la liasse cotée 935 W 46 aux Archives municipales de la Ville de Marseille, on peut trouver trace d'un échange de lettres entre le maire de Marseille de l'époque et les services du Ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire montrant que la Ville avait sollicité l'État pour la création de telles infrastructures, culturelles, de transport, d'enseignement, etc. Par exemple, dans une lettre au Ministre, datée du 25 juillet 1990, le maire écrit :

« Je suis personnellement, avec beaucoup d'attention, l'évolution de l'économie de Marseille. Le dernier recensement a mis en lumière un phénomène que l'on soupçonnait, à savoir la perte importante de population au profit de la périphérie (...) La Ville ne peut, seule, apporter des solutions à ce problème complexe ; il est nécessaire que l'État prenne un certain nombre de mesures et accompagne l'effort de la Ville. Je suis donc tout particulièrement satisfait que le Premier Ministre vous ait chargé d'évoquer le développement économique de Marseille au cours du Comité interministériel des villes du 26 Juillet 1990 (...) Je suis convaincu que la déclaration que vous allez faire le 26 Juillet 1990 permettra de démarrer une action de grande ampleur pour l'avenir économique de notre Ville ; nous aurons à mettre au point tout un ensemble de mesures, certaines à effet immédiat, d'autres à effet plus lointain ».

création de la métropole marseillaise Marseille Provence Métropole (MPM)²⁴⁹, de la constitution de zones d'investissement consacrées à la nouvelle économie, comme le projet « Euroméditerranée », nous allons montrer que la stratégie de positionnement de Marseille comme capitale euro-méditerranéenne, menée par la mairie et encouragée par l'État, est fondée sur la valorisation du cosmopolitisme. En effet, selon N. Maïsetti, la stratégie d'internationalisation menée par les élites politiques repose notamment sur l'idée de *méditerranéité*, entendue comme « une évocation historique du bassin comme matrice culturelle et lieu de contact » (Maisetti 2008 : 6).

Parmi les nombreuses réalisations qui le démontrent, nous avons choisi de nous concentrer sur deux d'entre elles : d'une part, Marseille Espérance et, d'autre part, les festivités du vingt-sixième centenaire de Marseille²⁵⁰. L'étude de ces dispositifs permet de comprendre comment, dans un contexte de rééchelonnement de l'État, la marge de manœuvre acquise par la Ville et l'État déconcentré afin de mener une politique d'internationalisation, ouvre un espace pour la création de la politique de reconnaissance des communautés menée par la Ville de Marseille à partir de la fin des années 1980.

2.2.2 Marseille-Espérance ou les débuts de la construction de l'image de Marseille comme ville cosmopolite

Le 22 juin 1990, suite aux événements de la profanation du cimetière juif de Carpentras, le maire de Marseille, Robert-Paul Vigouroux, institutionnalise Marseille-Espérance (Cesari 1994 : 130). Cet événement a fait l'objet de la déclaration suivante :

« Les représentants des différentes familles spirituelles et communautaires sont convaincus qu'il faut instaurer un dialogue et une meilleure compréhension entre tous les Marseillais Chrétiens, Juifs, Musulmans et hommes de bonne volonté. La solidarité spontanée manifestée à la suite des événements de Carpentras a montré par son humanité, que cette union est possible dans le respect de chacun. Face aux mouvements d'intolérance et de violence Marseille, à l'initiative de son maire Robert P. Vigouroux, avait déjà entrepris une telle démarche. Nous devons à présent passer aux actes et définir une politique propre à créer ce climat de compréhension, d'amitié et de

²⁴⁹ Marseille s'est dotée, en 2002, d'institutions métropolitaines sous forme de communauté urbaine : « Marseille Provence Métropole ». Pour une analyse de la construction de la métropole marseillaise, on pourra se reporter à divers travaux (Langevin 2001; Donzel 2001; Morel 1999). Notons que cette construction n'est pas allée sans difficultés, surtout pour des raisons politiques (Morel 1999 : 185-9).

²⁵⁰ Ces festivités sont intéressantes pour notre propos moins parce qu'elles ont représenté des événements politiques à forte portée symbolique (Mattina 2003 : 505) que parce qu'elles ont participé à la mise en place de la stratégie municipale de promotion de la ville fondée sur l'image de valorisation et d'harmonie des cultures des populations issues de l'immigration.

fraternité. La publication de cette déclaration signée par tous les représentants des différentes communautés de Marseille, est déjà en soi, un événement. À tous les Marseillais, nous lançons un appel à se joindre à nous. Nous trouverons ensemble les moyens de réaliser ce grand projet »²⁵¹.

Ce « regroupement informel rassemblant les chefs de religions majeures de la ville sous l'égide du maire » (Samson et Peraldi 2006 : 284) constitue, « en quelque sorte, une commission 'confessionnelle' extra-municipale » (Cesari 1994 : 131). Pour le maire de l'époque, « il s'agissait de créer un dialogue interreligieux sans qu'on parle de religion, que ce soit un dialogue d'action sociale dans la ville » (propos cités dans Samson et Peraldi 2006 : 285).

Marseille Espérance constitue un outil de promotion de l'image de Marseille comme ville cosmopolite en même temps qu'il révèle l'institutionnalisation de la politique de gestion de la diversité du maire de Marseille Robert-Paul Vigouroux fondée sur la reconnaissance des communautés. Selon J. Cesari, « créée à partir d'une initiative anti-raciste, cette commission est devenue l'endroit où le maire peut trouver des intermédiaires entre la sphère du pouvoir local et les diverses minorités » (Cesari 1994 : 131). Comme le note E. Camoin, « Marseille Espérance relève d'une stratégie clientéliste de mobilisation des soutiens inscrite dans le système politique local, mais sa création s'origine d'une volonté de changer l'image de Marseille : qu'une nouvelle Cordoue²⁵² efface Chicago vieillissante » (Camoin 1994 : 12). Selon J. Cesari, « il y a donc un souci de mettre en place une stratégie de communication tendant à renverser l'image de Marseille considérée jusqu'alors comme ville symbole de la montée du Front National » (Cesari 1994 : 131-132). Dans les décennies 1980-1990, l'image de ville cosmopolite²⁵³ a en effet été promue par les élites culturelles pour faire contrepoids à la

²⁵¹ Déclaration trouvée dans les Archives municipales de la Ville de Marseille, cote 1087 W 66.

²⁵² Au travers de l'évocation de Cordoue (capitale historique de l'Andalousie musulmane), E. Camoin fait référence, dans cette citation, au mythe « néo-andalou ». Comme l'explique J.-R. Henry :

« La rhétorique de ce que l'on a pu appeler la 'réinvention de la Méditerranée' s'appuie sur des arguments tirés de la géographie, de l'histoire, de l'économie, de la culture... (...) L'activation du mythe néo-andalou est à cet égard exemplaire de la reconstruction d'un passé commun et de son instrumentalisation pour conjurer les menaces du présent (...) » (Henry 2000 : 52-3).

L'auteur ajoute que « (...) cette forme de l'utopie méditerranéenne (...) exalte le dialogue entre des cultures posées comme fondamentalement différentes » (Henry 2000 : 53). Pour une représentation cinématographique de ce mythe, voir le film de Youssef Chahine, *le Destin*.

²⁵³ Comme le note Y. Gastaut, ce terme revêt plusieurs significations. Parmi ces dernières, la notion de cosmopolitisme peut faire référence :

« (...) aux Villes du bassin méditerranéen à tel point que l'on évoque un modèle méditerranéen du cosmopolitisme dans les sciences sociales (...) Ce cosmopolitisme, aujourd'hui révolu,

réputation de racisme et d'intolérance que véhiculait Marseille (Gastaut 2003 : non paginé)²⁵⁴. Cette réputation était d'ailleurs fondée sur des faits réels, telle que la flambée raciste de 1973 lors de laquelle une dizaine d'Algériens avaient trouvé la mort (Gastaut 2004 : 108, Témime 1991 : 110).

Dans le même temps, Marseille Espérance permet de lire la stratégie du maire de Marseille afin de s'assurer des soutiens au sein de la ville. Selon M. Samson et M. Peraldi, « Robert Vigouroux a eu cette idée dès avant son élection » (Samson et Peraldi 2006 : 285). Cette stratégie menée par le maire s'explique, entre autres, par des considérations liées à la place qu'il occupait sur la scène politique locale :

« (...) Robert-Paul Vigouroux, en délicatesse avec le PS, les autres partis de gauche et le tissu associatif qui en dépendait, imaginait que 'à partir du moment où il avait les communautés, il touchait toutes les couches sociétales de la ville, tous les réseaux, et il se faisait réélire dans le cadre de Marseille-Espérance, où il y avait les cathos, les juifs, les Arméniens' » (propos d'un proche du maire de l'époque cités dans Samson et Peraldi 2006 : 287).

Marseille Espérance s'inscrit plus généralement dans la politique municipale de gestion de la diversité institutionnalisée par le maire de Marseille. Comme le note J. Césari :

« Depuis son élection, Robert-Paul Vigouroux a procédé à une institutionnalisation des relations avec les minorités marseillaises. Cela s'est traduit par la nomination d'une fonctionnaire, rattachée au cabinet du maire, chargée des relations avec les communautés » (Cesari 1994 : 129).

Selon cette auteure, « l'innovation réside dans le suivi systématique des minorités dont est chargé ce fonctionnaire, ce qui se traduit par des subventions régulièrement accordées à des activités de type communautaire » (Cesari 1994 : 129).

La mise en place de cette politique est antérieure à 1989, date de l'élection du maire. Ceci s'explique par des raisons liées à l'histoire politique locale de Marseille. En 1986, Gaston Defferre, maire emblématique, s'éteint. Afin de lui succéder, le choix de l'appareil local du Parti socialiste (PS) se porte sur Robert-Paul Vigouroux, en raison de

permet de mettre en lumière une armature urbaine en Méditerranée, marquée par la multiplicité des appartenances, des modes de vie et une coexistence des populations (...) » (Gastaut 2002 : non paginé).

On peut se référer pour une évocation littéraire des heurs et malheurs de ce Marseille cosmopolite à la trilogie marseillaise de Jean-Claude Izzo : *Total Kheops*, *Chourmo* et *Solea*.

²⁵⁴ Selon Y. Gastaut, un certain nombre de créateurs, d'auteurs, et d'universitaires ont publié des œuvres insistant sur le caractère multiculturel de cette ville (Gastaut 2003 : non paginé).

conflits internes à la fédération du PS des Bouches-du-Rhône²⁵⁵. En 1989, le maire sortant décide de se représenter aux élections municipales contre l'avis du PS local, en tant que candidat indépendant, et constitue des listes intitulées « Majorité Marseille » dans les huit secteurs (16 arrondissements) de la ville. La caractéristique de ces listes est l'importance des représentants du secteur associatif, notamment des minorités. Comme le note J. Cesari :

« De fait, sur l'ensemble des listes présentées dans les huit secteurs, étaient présents des notables issus des minorités juive, arménienne ou corse. L'appartenance minoritaire a été croisée avec le statut socio-professionnel pour jouer sur l'effet de notabilité » (Cesari 1994 : 128).

Dans un entretien qu'il a accordé à l'universitaire J. Cesari, ce dernier déclare à propos de la constitution des listes de candidats :

« Bon effectivement les communautés sont très représentées : il y a la communauté arménienne, la communauté juive, la communauté musulmane et d'autres lieux de pensée philosophiques sont également représentés et même un petit peu les différents métiers, les différentes professions et un petit peu les quartiers aussi, c'est comme ça que la liste a été constituée. Il est certain que le facteur d'appartenance à une communauté a joué, j'estime ça normal, puisqu'il y a des communautés à Marseille il est bien normal qu'elles soient au conseil municipal » (propos cités dans Cesari 1994 : 128).

Robert-Paul Vigouroux poursuit, en effet, une stratégie systématique de fabrication de liens avec le tissu associatif marseillais. Cette stratégie s'appuie sur la nomination d'une conseillère technique chargée des communautés qui a un rôle central dans ce travail de tissage de liens entre le maire et le tissu associatif communautaire :

« En même temps Marseille avait vécu des drames racistes très forts, la mort de jeunes gens dans les cités (...) C'est arrivé en 87-88... Je passe d'attachée de direction, à un statut de Conseiller technique chargée des communautés, de la solidarité et de la jeunesse. Mon titre exact, c'était ça. (...) Donc, il [le maire] me demande, je commence à recevoir toutes les associations, de tous les quartiers, quelles que soient leurs demandes. Bon, quand ça me concernait pas directement, que ça concernait le sport, je transmettais la demande au service des sports avec un avis (positif ou négatif) sur le sérieux de la structure. J'ai vraiment fait un travail important d'écoute, puis de réponse, souvent positive, parce que les responsables associatifs, c'est des choses très simples qu'ils demandaient... »²⁵⁶.

C'est donc en partie dans ce contexte de recherche de soutien et de travail de tissage de liens de la part du maire qu'il est nécessaire de replacer la création de Marseille Espérance. Selon une personne interrogée, le choix de fonder la politique de

²⁵⁵ Pour des détails sur cette période de l'histoire politique locale de Marseille, voir par exemple l'ouvrage de S. Raffy, *Les enfants de Gaston. La bataille pour Marseille* (Raffy 1989 : 67-102), ou celui de M. Samson et M. Peraldi (Samson et Peraldi 2006 : 26-28).

²⁵⁶ Entretien 25, ex-Conseillère technique chargée des communautés, de la solidarité et de la jeunesse du maire de Marseille Robert-Paul Vigouroux, 15 janvier 2007, complété d'une correction ultérieure faite à la demande de la personne interrogée suite à un échange de courriel.

gestion de la diversité ethnique sur les identités religieuses est le fruit d'un calcul politique pour obtenir un consensus :

« PI : (...) Donc on a proposé qu'est-ce qui pouvait rassembler un petit peu les gens en dehors de la nationalité et de l'origine. Selon nous, ça pouvait être les religions... Et donc on a proposé les religions.

E : Pourquoi en dehors de l'origine ethnique ?

PI : Parce que si vous faites les origines ethniques, vous pouvez pas vous en sortir, parce que vous rentrez dans des divisions que vous ne maîtrisez pas. (...) *Par contre l'idée c'est que si on prend l'aspect religieux, qui peut faire consensus ?* (...) Vous pouvez rassembler les gens, même ceux qui ne sont pas pratiquants, ils peuvent dire qu'ils sont de culture musulmane, proche plus ou moins »²⁵⁷.

La composition du groupe est mûrement réfléchi par le maire et ses conseillers, comme l'explique la conseillère chargée des communautés du maire de l'époque : « Parce que pour constituer un groupe, on a mis un an à réfléchir sur le fond et un an à réfléchir sur les noms des personnalités qui pourraient être associées à la création de la structure »²⁵⁸. Les contraintes, en effet, étaient nombreuses. Pour les religions catholique, orthodoxe, protestante et arménienne, les choix se sont portés sur les représentants hiérarchiques officiels de ces Églises à Marseille. En revanche, l'un des équilibres les plus subtils à respecter concernait la représentation des musulmans, en raison de la variété de cette population à Marseille : « Et M. le Maire tenait, pour ce qui est de la communauté juive et de la communauté musulmane, qu'il y ait une diversité... »²⁵⁹. Comme l'explique une personne proche du dossier à l'époque :

« Alors s'est posé le problème des Musulmans : on ne savait pas qui inviter. On s'est dit : ils ne sont pas trente-six, il y a cinq ou six imams archi-connus. (...). On les invite et puis on verra bien » (propos cités dans Samson et Peraldi 2006 : 285).

Une fois le groupe constitué des représentants religieux et de leurs suppléants laïcs, plusieurs activités sont mises en place, « privées » comme les réunions informelles, ou publiques comme les colloques biennaux ou les galas.

Marseille Espérance constitue un lieu de discussion entre notables religieux, mais qui fonctionne aussi comme un lieu de représentation des diverses communautés

²⁵⁷ Entretien 1, anonyme, 14 novembre 2006.

²⁵⁸ Entretien 25, ex-conseillère technique chargée des communautés, de la solidarité et de la jeunesse du maire de Marseille Robert P. Vigouroux, 15 janvier 2007, complété d'une correction ultérieure faite à la demande de la personne interrogée suite à un échange de courriel.

²⁵⁹ Entretien 25, ex-conseillère technique chargée des communautés, de la solidarité et de la jeunesse du maire de Marseille Robert P. Vigouroux, 15 janvier 2007.

de la ville : « une telle initiative contribue à définir la société civile locale à partir de critères confessionnels ou communautaires qui renforcent les stratégies ethniques des différents groupes » (Cesari 1994 : 131). Ces derniers recherchent une caution de la part de la mairie pour leur propre groupe religieux. Le conseiller municipal en charge de la délégation évoque les négociations survenant parfois au sein du groupe :

« E : Est-ce que vous pourriez préciser les questions que vous avez voulu trancher à un moment donné ?

PI : Très simplement, c'est qu'à un moment donné il y a eu une invitation à aller en Israël et que naturellement la communauté musulmane a marqué quelques réticences. D'autre part, il y a eu une exposition qui devait être faite sur le Génocide arménien, et là encore il y a eu quelques réticences, mais qui là, se sont aplanies, et donc, dans les deux cas, je cite ces deux là car ce sont les deux plus marquants, dans ces deux cas, chacun s'est exprimé, chacun a accepté le point de vue de l'autre. Dans une situation, la communauté juive a repris son invitation, la reportant à plus tard, et dans le deuxième cas, la communauté musulmane a accepté que Marseille Espérance parraine une exposition dédiée au Génocide arménien. Donc nous avons aplani nos difficultés de manière satisfaisante »²⁶⁰.

Dès ses débuts, Marseille Espérance a fonctionné, pour la municipalité, comme un outil pour promouvoir l'image de Marseille comme ville de tolérance. Plusieurs éléments le démontrent. En premier lieu, chaque fois qu'un événement est interprété par les membres de Marseille Espérance comme pouvant menacer la paix sociale à Marseille²⁶¹, ces derniers prennent la parole publiquement pour désamorcer d'éventuelles tensions intercommunautaires. Ces interventions fonctionnent sur le mode symbolique :

« Essentiellement symboliques, les décisions de Marseille espérance sont toujours prises à l'unanimité. Le principe de ces interventions, simple à comprendre, est délicat à appliquer : les hommes de foi, réunis autour du maire, s'interdisent de prendre position sur ce qui se passe dans le monde, mais ils se préoccupent de tout ce qui peut avoir des répercussions sur leur ville ». (Samson et Peraldi 2006 : 286).

En second lieu, en 1991, la mairie organise une « Manifestation intercommunautaire de Marseille Espérance contre le racisme et l'intolérance ». Le cabinet du maire, qui a planifié cet événement, a souhaité en faire un événement promotionnel pour la Ville en invitant de nombreuses personnalités nationales et internationales. Une lettre de la conseillère aux communautés adressée au maire,

²⁶⁰ Entretien 15, Jean-François Mattei, Conseiller municipal délégué à la Recherche scientifique, à l'enseignement supérieur, aux pôles technologiques, aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, aux relations avec les communautés et à Marseille Espérance, 15 décembre 2006.

²⁶¹ Comme le 17 janvier 1991 en raison des événements de la Guerre du Golfe (Cesari 1994 : 131), le meurtre de Nicolas Bourgat, jeune homme poignardé dans la rue par un adolescent d'origine maghrébine, ou les attentats du 11 septembre 2001.

retrouvée dans les archives municipales, recense la liste des invités ainsi que leur qualité parmi lesquels on compte les principaux ministres de l'époque - dont le premier ministre - plusieurs maires de grandes villes françaises, ainsi que tous les consuls à Marseille²⁶².

Sous la mandature de Jean-Claude Gaudin à partir de 1995, après un temps de réflexion du nouveau maire (Samson et Peraldi 2006 : 287), cette institution a été maintenue, mais en modifiant son organisation. Alors que, sous Robert-Paul Vigouroux, Marseille Espérance était directement rattaché au cabinet du maire, Jean-Claude Gaudin a décidé de l'intégrer au sein du service de communication de la mairie (Samson et Peraldi 2006 : 287)²⁶³ et de le confier à une délégation municipale, en dehors de son cabinet :

« PI : Lorsque le précédent maire avait créé Marseille Espérance, c'était un an après qu'il ait distribué les responsabilités entre les adjoints et les conseillers délégués. Marseille Espérance n'existant pas à l'époque, il n'y avait pas d'adjoint ou de conseiller délégué à Marseille Espérance. Comme c'était une innovation qui lui tenait personnellement à cœur, il l'avait rattaché personnellement à son cabinet. Et donc c'était quelqu'un du cabinet du maire qui assurait la responsabilité du fonctionnement de Marseille Espérance. Lorsque Jean-Claude Gaudin a été élu maire de Marseille en 1995, il a souhaité normaliser le fonctionnement de Marseille Espérance, et ne pas le conserver dans son cabinet, mais confié cette délégation un peu particulière à un conseiller municipal délégué, en l'occurrence moi-même »²⁶⁴.

De plus, des réunions formelles et régulières se mettent en place, sous l'égide du conseiller municipal en charge du dossier et Marseille Espérance dispose aujourd'hui de moyens fournis par la mairie (Samson et Peraldi 2006 : 287). En outre, les colloques de Marseille Espérance se tiennent annuellement, lors desquels plusieurs invités de marque discutent de thèmes liés à la religion, à la tolérance ou à la laïcité²⁶⁵. Cette institution continue donc d'être utilisée comme une vitrine par la municipalité actuelle pour promouvoir l'image de Marseille en matière de gestion de la diversité ethnique.

Ainsi, la création de Marseille Espérance, institution organisant la gestion de la diversité ethnique sur la base d'une reconnaissance des communautés par la Ville de Marseille, s'explique par des considérations liées à la situation politique du maire de

²⁶² Lettre trouvée dans les Archives municipales de la Ville de Marseille, cote no 937 W 41, intitulée « manifestation intercommunautaire de Marseille Espérance contre le racisme et l'intolérance ».

²⁶³ Ceci illustre bien que Marseille Espérance fonctionne comme un outil de communication de la ville.

²⁶⁴ Entretien 15, Jean-François Mattei, Conseiller municipal délégué à la Recherche scientifique, à l'enseignement supérieur, aux pôles technologiques, aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, aux relations avec les communautés et à Marseille Espérance, 15 décembre 2006.

²⁶⁵ J'ai pu assister à l'un de ces colloques en 2006 dont la thématique concernait la laïcité.

Marseille à la fin des années 1980. Toutefois, elle doit également se comprendre par la volonté du maire de l'époque de promouvoir l'image de Marseille comme ville cosmopolite alors que la Ville commence à mener une stratégie d'internationalisation dans un contexte de rééchelonnement de l'État. La politique culturelle mise en place à Marseille illustre cet argument.

2.2.3 Le vingt-sixième centenaire de la fondation de Marseille : la reconnaissance des communautés dans la politique culturelle municipale

La stratégie de construction de l'image de Marseille comme ville cosmopolite est un trait constant de la politique culturelle municipale depuis la fin des années 1980. Dans le contexte de rééchelonnement de l'État, qui s'accompagne de la mise en place de politiques de développement culturel à l'échelle locale soutenues par l'État déconcentré (chapitre 4), se décèle l'ouverture d'une marge de manœuvre pour la Ville de Marseille afin d'organiser une politique de gestion de la diversité ethnique fondée sur la reconnaissance des populations issues de l'immigration. Nous illustrerons cette idée à partir d'un événement particulier, les célébrations du vingt-sixième centenaire de la fondation de la ville.

L'institutionnalisation de la politique culturelle municipale à Marseille

La politique culturelle de la Ville de Marseille a été initiée à la fin des années 1970 par le maire Gaston Defferre (Taliano-Des Garets 2007 : 126-7) et s'est institutionnalisée dans la décennie suivante. En 1976, la municipalité Defferre crée l'Office municipal de la culture et des loisirs (OMCL)²⁶⁶. En 1986, un service des

²⁶⁶ On pourra se reporter à la page internet du site d'Espace Culture pour un historique de cet organisme En ligne. http://www.espaceculture.net/01_presentation/pages_internes/historique.html, (consulté le 3 novembre 2008). Nous le résumons ici. Suite à la création du service culturel de la Ville en 1986, l'OMCL devient l'Office municipal de la culture (OMC) qui se voit confier la tâche d'animer des projets ponctuels (tels les festivals) et le soutien aux jeunes associations. En 1992, un an après la création de la Délégation générale des affaires culturelles par Robert-Paul Vigouroux, il devient l'Office de la culture de Marseille (OCM), cesse son activité de subvention aux associations pour se charger de projets culturels spécifiques en lien avec les chargés de mission de la ville. En 1997, il devient délégataire d'une partie du service public culturel, suite à un appel d'offre dans le cadre de la loi Sapin et « s'installe alors sur la Canebière pour y créer une 'vitrine culturelle', lieu d'information et de promotion de l'actualité culturelle

affaires culturelles est créé qui prend en charge la politique de développement culturel de la Ville. La direction en est confiée à un haut fonctionnaire (Taliano-Des Garets 2007 : 196) qui calquera son organisation sur celui du Ministère de la Culture (Taliano-Des Garets 2007 : 202). Ceci aboutira à la création par Robert-Paul Vigouroux, en 1991, de la Délégation générale des affaires culturelles²⁶⁷. Le développement de la politique culturelle municipale a été poursuivi par la municipalité de Jean-Claude Gaudin. Le budget municipal consacré à la culture a augmenté de 58 % entre 1995 et 2001 et, surtout, la part des dépenses culturelles par habitant est passée de 91,5 € à 137 € (Marseille 2001 : non paginé). Selon l'adjoint au maire en charge du dossier, la culture représente aujourd'hui le troisième poste budgétaire de la ville²⁶⁸.

Une stratégie d'internationalisation de Marseille fondée sur une politique culturelle à l'échelle locale négociée par la Ville et l'État déconcentré

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la mise en place des politiques culturelles à l'échelle urbaine se traduit progressivement par des collaborations entre l'État déconcentré et les villes autour de projets définis localement. Si, au cours des années 1970, les chartes culturelles sont négociées entre la Ville de Marseille et l'État central, les conventions de développement culturel des années 1980 sont le résultat de discussions entre les communes et l'État déconcentré. Les politiques culturelles à l'échelle locale à Marseille sont illustratives de ce phénomène. Dès les années 1970, une charte culturelle signée avec l'État permet à la Ville de Marseille de se doter d'un Théâtre national (Taliano-Des Garets 2007 : 117). Par la suite, plusieurs conventions ont été signées entre la Ville de Marseille et le préfet ou la Direction

de la ville au service du public et des professionnels de la culture » En ligne. http://www.espaceculture.net/01_presentation/pages_internes/historique.html (consulté le 3 novembre 2008). En 2002, il devient Espace Culture et « redéploie ses activités dans de nouveaux domaines de compétences notamment en faveur des artistes et des professionnels de la culture et poursuit sa mission d'information à destination du grand public et des professionnels (accueil, billetterie, mise à disposition des espaces culturels, agendas culturels In Situ), de coordination de manifestations » En ligne. http://www.espaceculture.net/01_presentation/pages_internes/historique.html (consulté le 3 novembre 2008).

²⁶⁷ En ligne. http://www.espaceculture.net/01_presentation/pages_internes/historique.html (consulté le 3 novembre 2008).

²⁶⁸ Entretien 27, Serge Botey 11^{ème} Adjoint délégué à la Culture et aux grands événements, pour Marseille, Conseiller d'arrondissements, pour la mairie du 3^{ème} secteur, et Jean Mangion, Directeur de la Délégation générale des affaires culturelles, le 18 janvier 2007.

régionale des affaires culturelles Provence-Alpes-Côte d'Azur (notamment 1989, 1996, 1998, 2005). L'une des caractéristiques de Marseille a été de réussir la reconversion d'anciens bâtiments ou friches industrielles en « technopôle[s] culturel[s] » (Morel 2005 : 9), « projetant Marseille dans le petit peloton des villes mondiales qui se signalent par la présence de scènes et de mondes artistiques de l'underground » (Samson et Peraldi 2006 : 209). L'État déconcentré a participé à l'émergence de tels lieux, comme la *Friche de la Belle de Mai*, dans le cadre d'une convention passée entre la DRAC et la Ville de Marseille. Selon cette dernière, ces co-financements ont permis d'impulser des projets culturels de grande envergure à Marseille :

« Deux conventions passées en mai 1998, l'une avec l'État (convention pour le développement culturel de Marseille) et la seconde avec la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Protocole d'accord culturel), ont été le cadre d'un partenariat remarquable pour impulser le financement des grands équipements culturels (Friche, BMVR, Cités des Arts de la rue), pour donner une dimension nationale à des associations marseillaises et soutenir, voire sauver des structures menacées structurellement. Une nouvelle convention 2002-2005 est en cours de négociation avec la DRAC » (Marseille 2001 : non paginé).

Ces conventions sont négociées par l'État déconcentré et la Ville de Marseille afin de favoriser l'émergence ou le fonctionnement de projets qui s'inscrivent dans une perspective de développement culturel de la ville, notamment à l'international. La convention de 1989, signée par le préfet et le maire, met ainsi l'accent sur le rôle que doit jouer Marseille dans le monde méditerranéen :

« La Ville de Marseille et l'État considère que le développement culturel constitue l'une des composantes majeures du développement économique d'une grande métropole régionale. La vocation de Marseille, dont le rayonnement d'étend au monde méditerranéen, appelle une politique exemplaire » (France et Marseille 1989 : 1)

Ainsi, la Ville de Marseille a acquis, au cours des décennies 1970 et 1980, les moyens institutionnels afin de mener une politique culturelle propre. L'État déconcentré, par le biais de conventions signées avec la Ville, devient un partenaire de cette dernière pour mettre en place des politiques culturelles à l'échelle locale favorisant le positionnement de la ville à l'international.

La culture au service de la gestion de la diversité ethnique

La politique culturelle à l'échelle de Marseille accorde une place importante à la reconnaissance officielle des communautés et à la valorisation du pluralisme culturel.

Les célébrations du vingt-sixième centenaire de la ville, organisées par la mairie, sont emblématiques de cette politique. Elles montrent également que cette politique s'inscrit dans une stratégie d'internationalisation de la Ville de Marseille favorisée par l'État déconcentré au travers de la signature de conventions de développement culturel.

Les festivités du vingt-sixième centenaire de la fondation de la ville, et notamment de la *Massalia*, le défilé du 19 juin 1999, ont constitué une politique de gestion de la diversité ethnique marquant une reconnaissance des communautés par la mairie. L'organisation de ces festivités a été confiée, par cette dernière, à l'Office culturel de la Ville, à l'époque Office culturel de Marseille. Il s'agissait, selon une employée qui a participé au dossier, de redynamiser la politique culturelle municipale et d'améliorer l'image de la Ville :

« PI : On a mené toute une réflexion quand même sur ce qu'il était bon de faire ou de ne pas faire au sein de la ville et en même temps on s'est posé des questions au niveau de l'histoire, au niveau de ... Ne serait-ce que pour requalifier la ville en « ville d'arts et de culture ». Parce qu'on allait perdre... À cette époque-là je me souviens qu'on allait perdre le label parce qu'il fallait qu'on ait les panneaux marrons (...) et qu'on les faisait plus etc. Il fallait que ça passe par le service touristique et tout. Et du coup on a été obligé de se regrouper tous, de se rencontrer... l'Office du tourisme, de travailler avec tout le monde avec le secteur économique, avec tous les secteurs »²⁶⁹.

La caractéristique de cet événement est qu'il a fortement impliqué le tissu associatif de la ville. Comme l'explique l'adjoint au maire en charge de l'événement à l'époque, cette stratégie avait été décidée très en amont de l'événement :

« PI 1 : À partir de là on a tourné tout le monde à discuter à discuter...

E : Avec qui vous avez discuté ?

PI 1 : Avec tout le monde, les populations, les compagnies.

PI 2 : Les associations.

PI 1 : Toutes les associations, les services...

E : Que vous financiez ?

PI 2 : Financées...

PI 1 : Tout.

PI 2 : Les associations de quartiers, à vocation sociale...

PI 1 : Tout, tout. En se disant qu'il fallait que la population s'implique, mais qu'il fallait pas que ce soit un carnaval. Fallait pas que ce soit un fourre tout (...) et que tous les professionnels travaillent avec les amateurs et les tirent vers le haut »²⁷⁰.

L'association paramunicipale Espace Culture a servi de cheville ouvrière à ce travail de création de liens entre la mairie, la population et les associations. La personne qui s'est occupée du dossier du vingt-sixième centenaire est également celle en charge de la coordination des associations. Elle décrit, au cours d'un entretien, ce processus :

²⁶⁹ Entretien 30, Employé, Association Espace Culture, 26 janvier 2007.

²⁷⁰ Entretien 30, Employé, Association Espace Culture, 26 janvier 2007

« PI : À l'époque, il était question de demander aux Marseillais (...) ce qu'ils étaient supposés faire, ce qu'ils auraient aimé voir venir pour les 2600 ans de Marseille. Chacun y est allé de sa plume (...)

E : Et les gens vous ont écrit ?

PI : Alors, ils m'ont pas écrit à moi en direct. C'est à dire qu'au départ, ils ont écrit à l' élu qui était en charge du vingt-sixième centenaire et des Grands événements de Marseille (...) donc il n'avait pas un service très élaboré, il avait juste un secrétariat, secrétaire qui est tombée malade, donc c'était assez compliqué... Donc il a reçu pas mal de courrier, à la mairie, par ailleurs, ça transite un peu partout. Il y avait la Direction de la communication. Il y avait des dossiers qui commençaient à s'accumuler d'un côté et de l'autre en 97 et 98. Et en fait, comme nous, nous étions des prestataires de service public et nous voulions nous impliquer d'une manière générale sur les 2600 ans de la ville de Marseille, on m'a confié la mission de récupérer ces dossiers-là et de les instruire en quelque sorte, de voir ce qu'il y avait dedans, de les classer.

E : C'était des dossiers, donc on avait demandé aux gens d'envoyer des dossiers, c'est ça ?

PI : Spontanément, spontanément, les gens n'avaient pas fait un dossier culturel type, avec un budget pour certains oui, pour d'autres non, etc. Y'a des pièces que j'ai réclamé à un moment donné... Tout le monde cherchait à me rencontrer à un moment donné. C'était un peu compliqué parce que, ben il y avait trop de dossiers, on est arrivé très très vite à 500-600 dossiers.

E : Comment l'information avait été diffusée ?

PI : Presse, par presse, après il y avait l' élu qui en parlait parce qu'on le questionnait sur ce qui allait se passer etc... Après, ça va vite, les gens envoient vite un courrier...

E : En disant 'moi j'aimerais, moi je suis président d'une association, j'aimerais bien faire ça'... ou... comment ça se passe ?

PI : J'ai un projet, moi je propose qu'on monte ce projet-là. En général ça s'est passé comme ça. Moi j'ai eu l'idée de faire un jeu des sept familles sur Gyptis Protis et je sais pas trop quoi... (...) Certains, les dossiers étaient pas très intéressants non plus, mais quand même, il y a eu quelques dossiers qui étaient quand même forts intéressants.

E : Donc il y a eu entre 500 et 600 dossiers qui ont... ?

PI : Alors dossiers, tous on ne peut pas appeler ça des dossiers... des fois, c'était deux feuilles. Enfin bon, il fallait faire un dossier, il fallait voir de quoi il s'agissait, il fallait réclamer des pièces qui sont venues, qui sont arrivées ou qui ne sont pas arrivées etc... Quelquefois j'avais deux fois ou trois fois le dossier parce que ça avait transité par la mairie, l'autre élu, l'attaché de la communication... Enfin ça a été quand même, y'a un moment où ça a été... »²⁷¹.

Plusieurs de ces associations étaient déjà identifiées en amont de l'événement :

« E : Les communautés, vous les avez rencontrées ?

PI : On avait leur adresse. On les connaissait puisqu'on les connaissait, ceux qui font le 'Festival du soleil' etc... Enfin, nous, on a les adresses à Espace-Culture.

(...)

E : Vous connaissiez déjà beaucoup de gens qui ont participé à cette fête, vous en connaissiez déjà beaucoup ?

PI : ah ouais, bien sûr.

E : Vous aviez déjà travaillé avec beaucoup d'entre elles ?

PI : Travailler non, je les avais vus travailler sur leur propre projet. Enfin, moi et les gens qui étaient là. (...) »²⁷²

La Ville a consacré une enveloppe financière pour soutenir certains de ces projets :

« E : (...) vous avez reçu beaucoup de propositions, de dossiers, de personnes, qui avaient des associations culturelles, issues de l'immigration, par exemple, et ou qui voulaient porter des projets... ?

²⁷¹ Entretien 30, Employé, Association Espace Culture, 26 janvier 2007.

²⁷² Entretien 30, Employé, Association Espace Culture, 26 janvier 2007.

PI : De tout... Oui, c'était très mélangé... (...) Mais il y a des projets culturels, socioculturels enfin des festivals etc. enfin il y a beaucoup de choses qui se passe au sein de la ville de toutes façons. De manière générale, en continu. Donc ça c'était un plus... C'était encore une catégorie de dossiers où il y avait une enveloppe, après il a été su en fait qu'il y allait y avoir une enveloppe particulière qui serait, avec laquelle on distribuerait donc de l'argent pour ces dossiers-là. À partir de ce moment-là forcément vous avez plein de dossiers qui arrivent. Voilà »²⁷³.

La décision de financer ces dossiers a relevé au final de la mairie :

« (...) Donc on a monté des commissions, avec des élus, avec des... avec des citoyens, enfin, tout un tas de, il y avait les historiens... Il y a donc un comité qui a été mis en place. Alors comment ça s'appelait ce comité... Alors, parce qu'en fait c'était structuré par la Ville de Marseille, ça... (...) Donc, c'était en fait une décision de, du conseil municipal etc. qui a dû être prise à ce sujet aussi, une fois que les dossiers étaient vus par le comité, et sélectionnés. Parce que ce comité ne peut pas financer. Il ne peut pas donner... Il faut de toutes façons... Alors après vous avez les adjoints qui ont entériné les décisions »²⁷⁴.

La parade du 19 juin 1999 a été l'occasion de mettre en scène les différentes « communautés »²⁷⁵ de la ville :

« Par contre les communautés ont beaucoup travaillé sur les *fallas*, ce qu'on appelle les *fallas*, comme en Espagne à *Valencia*. Vous savez, ce sont ces grandes figurines qui donc représentaient... Enfin donc on avait demandé à chaque communauté de symboliser ce qui était bon, et de faire deux *fallas* par communauté, de symboliser tout ce qui avait été bon, ou ce qui était bon dans la communauté et tout ce qu'ils rejetaient, en bloc, de leur communauté. Donc ça a donné des choses comme ça, et la *fallas* négative, on va dire, qui symbolisait tout ce qui était négatif, devait être brûlée sur le Vieux Port pour exorciser le mauvais... à l'identique un peu de ce qui se passe à *Valencia* (...) »²⁷⁶.

Cet événement doit se lire comme une stratégie de promotion de la Ville de Marseille favorisée par l'État et auquel l'État déconcentré apporte un soutien. L'idée de célébrer le vingt-sixième centenaire de la ville relève, selon l'adjoint au maire aux grands événements de l'époque, d'une stratégie communicationnelle de la mairie :

« Le projet est très simple, d'abord, il est né... D'abord quand on est arrivé aux affaires avec M. Gaudin, Marseille allait vivre une trilogie intéressante : Coupe du Monde, c'est à dire 2000 journalistes qui débarquent, vingt-sixième centenaire, fêter la plus vieille cité de France, et une des plus vieille d'Europe, qui tapait aux portes du troisième millénaire. En termes de communication, c'est une belle trilogie »²⁷⁷.

²⁷³ Entretien 30, Employé, Association Espace Culture, 26 janvier 2007.

²⁷⁴ Entretien 30, Employé, Association Espace Culture, 26 janvier 2007.

²⁷⁵ Notons que lors de la *Massalia*, différents groupes ont défilé : le char de l'Olympique de Marseille côtoyait celui de la communauté arménienne, celui de l'Afrique, etc. Ceci montre combien la notion est utilisée de manière souple par les acteurs. On pourra se référer au livre de l'événement pour approfondir cette lecture (Kherad 1999).

²⁷⁶ Entretien 30, Employé, Association Espace Culture, 26 janvier 2007.

²⁷⁷ Entretien 27, Serge Botey 11ème Adjoint délégué à la Culture et aux Grands événements, pour Marseille, Conseiller d'arrondissement, pour la mairie du 3ème secteur, et Jean Mangion, Directeur de la Délégation générale des affaires culturelles, le 18 janvier 2007.

L'État déconcentré a été sollicité par la Ville afin de contribuer financièrement aux travaux de préparation en vue de ces événements. Suite aux négociations entre la Ville et ce dernier dans le cadre de la préparation de la convention de développement culturel de 1998, ces deux acteurs institutionnels se sont entendus pour faire porter l'effort financier sur les échéances importantes qu'allait vivre la Ville et laissait cette dernière maîtresse des priorités sur lesquelles allaient être engagés ces financements :

« Les urgences techniques liées aux grandes échéances à venir (1998 : coupe du monde de football, 1999 : 26^{ème} siècle de Marseille, entrée dans l'an 2000) obligent la Ville à engager dès à présent un plan rationnel capable de résoudre les principaux problèmes posés par le manque d'entretien. (...) L'État (Ministère de la Culture DRAC-PACA) pourrait s'engager sur cette durée à apporter son soutien technique à la Ville ainsi qu'une aide financière égale à moitié de cet investissement. L'établissement des urgences et priorités sera défini par la Ville de Marseille (...) » (France et Marseille 1998 : 5).

L'État déconcentré a ainsi contribué financièrement aux événements à portée internationale que la Ville allait accueillir dans le cadre de sa stratégie d'internationalisation. La stratégie communicationnelle de la municipalité, relayée par les médias, mettait l'accent sur la promotion de l'image de Marseille comme ville cosmopolite. La couverture médiatique de l'événement a été dense. Le service de presse de l'office culturel a reçu trois-cent journalistes qui représentaient cinquante-sept journaux et agences photos, vingt-deux radios, seize télévisions et sept médias étrangers²⁷⁸. Dans la presse quotidienne nationale, par exemple, l'accent est mis sur l'idée de « pacte de cohabitation » entre communautés. L'article de M. Samson, correspondant du quotidien *Le Monde* à Marseille, relatant le défilé de la *Massalia* s'intitule : « Marseille, laboratoire de la cohabitation entre communautés ». Le sous-titre est ainsi rédigé :

« La cité phocéenne a célébré dans la liesse ses 2600 ans. Cette manifestation a pris un relief particulier parce qu'elle faisait écho à des préoccupations actuelles : comment faire vivre ensemble des populations différentes est une question quotidienne dans cette ville cosmopolite » (Samson 1999b).

Dans un autre article, paru dans le même quotidien, le journaliste poursuit :

« Mais la question majeure que se pose Marseille avec plus ou moins de bonheur, c'est celle de la cohabitation entre les communautés. Ville frontalière, elle accueille, bon gré mal gré, la misère du monde ou ses aventuriers depuis des siècles. Il lui faut donc réinventer un contrat de cohabitation à chaque vague nouvelle d'immigration et, surtout, imaginer comment côtoyer des gens venus d'autres mondes économiques, sociaux, culturels ou religieux. Or c'est bien cette question qui est

²⁷⁸ Source : documentation interne d'Espace Culture.

au cœur de la société française à présent que son modèle d'intégration républicaine – plus fort dans les livres qu'il n'a jamais existé en réalité – est en difficulté » (Samson 1999a).

La politique de gestion de la diversité mise en place au cours de cette politique culturelle à l'échelle locale menée par la Ville de Marseille et favorisée par l'État déconcentré a donc servi comme une stratégie communicationnelle de construction de l'image de Marseille comme creuset d'harmonie entre les cultures. L'État déconcentré, par le biais d'une convention signée avec la Ville, a participé financièrement à cette politique car elle revêt un caractère majeur pour la stratégie d'internationalisation de la ville dans un contexte de rééchelonnement de l'État.

2.2.4 Marseille, Capitale européenne de la Culture : la stratégie d'internationalisation de la Ville de Marseille fondée sur une image de ville cosmopolite

Ainsi, la stratégie de développement culturel à l'échelle locale à Marseille s'appuie sur la construction d'une image de ville cosmopolite. Elle repose sur une politique de gestion de la diversité reconnaissant les populations issues de l'immigration, notamment lors des événements du vingt-sixième centenaire de la fondation de la ville. L'événement montrant le mieux comment cette image est utilisée dans la stratégie de promotion à l'international est la candidature de Marseille comme Capitale européenne de la Culture²⁷⁹. Cette démarche reflète la façon dont, dans le cadre de sa politique en direction des grandes régions urbaines, l'État central encourage la Ville de Marseille à développer sa propre stratégie d'internationalisation. Nous verrons que l'État central a droit de regard *a posteriori* sur cette stratégie menée par les acteurs institutionnels locaux, sans en décider le contenu. Ces derniers ont donc une marge de manœuvre par rapport à l'État central.

²⁷⁹ L'initiative des « Capitales européennes de la Culture » a été lancée par le Conseil des ministres de l'Union européenne en 1985. Selon le site Internet de l'Union européenne, elle vise à « mettre en valeur la richesse, la diversité des cultures européennes et leurs traits communs, améliorer la connaissance que les citoyens européens ont les uns des autres, favoriser l'émergence du sentiment de citoyenneté européenne », en ligne http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc433_fr.htm (consultée le 9 juin 2009).

Lors de l'entretien mené avec l'adjoint à la culture, ce dernier a exprimé le lien entre la politique culturelle menée à Marseille axée sur la reconnaissance de l'apport culturel des minorités et cette candidature :

« E : Comment vous prenez en compte la culture des populations issues de l'immigration, sous quelle forme, vous, c'est pris en compte ?

PI: Vous me reposez la même question. Vous ne me ferez pas rentrer dans une statistique. Marseille, tout est issu de ça.

E : Mais il y a des exemples de ça ?

PI : Tout, tout. Nous avons une identité dans cette ville qui émane du métissage, des rencontres des uns et des autres. (...) Après, nous n'avons pas ici de politique communautaire, c'est-à-dire le... ça existe, mais le jeu global, c'est que donne tout ça ? C'est pas que font les uns dans leur coin... ici un Espagnol, un Italien, même un Maghrébin aujourd'hui se fond dans l'identité marseillaise, je vous parlais du stade²⁸⁰ parce qu'ils chantent tous 'Nous sommes des Marseillais'. Et la culture émane de ça et c'est sa force. C'est un petit peu, Marseille est une espèce de sas par lequel l'Orient passe au travers d'ici pour la France, pour l'Europe. D'ailleurs, dans le projet de Capitale européenne, ce qui intéresse l'Europe, c'est ça : c'est qu'apporte la Méditerranée à travers Marseille, à l'Europe et, bien entendu, la question doit se poser : qu'apporte l'Europe à la Méditerranée. (...) C'est plus que du métissage, c'est un espèce de creuset alchimique (...) »²⁸¹.

Cette idée est présente dans le dossier de candidature présenté à la Commission Européenne et à la France. Il met l'accent sur la vitalité de Marseille comme métropole de l'économie du savoir et de la créativité et présente les divers équipements dont cette dernière peut disposer. Le dossier de candidature repose sur l'existence de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, du projet « Euroméditerranée » et la présence de diverses autres infrastructures démontrant l'insertion internationale de la ville (aéroports, présence de délégations d'organismes internationaux). Ensuite, plusieurs extraits du dossier font référence à des arguments mettant en exergue l'image de Marseille comme un creuset d'harmonie entre les cultures :

« Marseille, parce qu'elle est une ville généreuse, accueillante, qui pratique depuis toujours, l'entente et le dialogue des cultures, qui expérimente des voies pour résoudre les nombreuses difficultés d'harmonisation des grandes métropoles en développement » (Marseille Provence 2013 2007 : 26).

La stratégie de promotion de Marseille à l'international repose donc sur une image de métropole internationale cosmopolite construite par le biais de la politique culturelle menée à l'échelle locale.

²⁸⁰ Le stade Vélodrome, du mythique club de football de la Ville, l'Olympique de Marseille.

²⁸¹ Entretien 27, Serge Botey 11ème Adjoint délégué à la Culture et aux grands événements, pour Marseille, Conseiller d'arrondissements, pour la mairie du 3ème secteur, et Jean Mangion, directeur de la Délégation générale des affaires culturelles, le 18 janvier 2007.

L'étude du processus de sélection des Capitales européennes de la Culture renseigne sur les relations entre la Ville et l'État central. Ce dernier a un droit de contrôle *a posteriori* de cette stratégie, à différentes étapes. Selon l'Union européenne, le programme présenté par les villes candidates doit s'accorder avec les politiques nationales de l'État membre :

« Le programme est en harmonie avec les stratégies ou politiques culturelles nationales de l'État membre concerné ou, le cas échéant, au titre de dispositions institutionnelles d'un État membre, avec ses stratégies culturelles régionales, à condition qu'aucune de ces stratégies ou politiques ne vise à réduire le nombre de villes pouvant être désignées «Capitales européennes de la culture» au titre de la présente décision » (Union européenne 2006 : L 304-2).

L'État membre a la charge d'organiser le concours de présélection et de sélection. En France, un décret (n°2007-872 du 14 mai 2007 relatif à la désignation d'une « Capitale européenne de la Culture » pour 2013) est venu formaliser le concours ainsi que le jury. Le jury de présélection et de sélection se compose de treize « experts indépendants », dont six sont désignés par l'État membre, en l'occurrence la ministre de la Culture, et sept par l'Union (deux par la Commission, deux par le Conseil, deux par le Parlement, et un par le Comité des régions) (Union européenne 2006 : L 304-3). Ce Comité a été nommé par la ministre de la Culture, donc l'État central. Ce Comité a arrêté, en janvier 2008, la liste des quatre villes présélectionnées, dont Marseille, et cette décision a été officialisée par un arrêté du 28 février 2008 de la ministre de la Culture (France 2008a : non paginé). Il est à noter que le rapport du jury fait référence au fait que toutes les villes présélectionnées avaient donné une grande place au multiculturalisme dans leur candidature :

« Il a été également très séduit par la place qu'elles donnent toutes à la culture dans le développement de leur ville, par le rôle très dynamique que joue la culture dans leur projet pour le 'vouloir vivre ensemble' du 21^{ème} siècle et en particulier dans la prise en compte du multiculturalisme et du dialogue interculturel. Ces villes pensent toutes que les artistes et la culture peuvent apporter des réponses aux questions complexes posées par la diversité et la mondialisation » (Scott *et al.* 2008 : 3).

Ensuite, le jury s'est réuni une seconde fois, en septembre 2008, pour sélectionner la ville lauréate : Marseille²⁸². Seuls les membres du jury désignés par l'Union mènent la phase de conseil et d'accompagnement (Union européenne 2006 : L 304-4). La stratégie de promotion du cosmopolitisme menée par la Ville de Marseille dans le cadre de la politique culturelle à l'échelle locale a donc porté ses fruits. L'État

²⁸² En ligne. http://ec.europa.eu/culture/news/news1697_fr.htm (consulté le 19 novembre 2008).

central a validé *a posteriori* la stratégie de positionnement de Marseille comme Capitale européenne de la Culture basée sur la promotion du cosmopolitisme. Dans le cadre du rééchelonnement de l'État, l'État central incite la Ville de Marseille à se positionner dans la concurrence internationale en lui donnant le choix du contenu de cette stratégie d'internationalisation.

Pour conclure cette section, la politique de gestion de la diversité ethnique à Marseille ne faisait l'objet d'aucune politique officielle avant le rééchelonnement de l'État. Elle s'inscrivait au sein du système clientéliste defférien. Dans un contexte de rééchelonnement de l'État, la Ville de Marseille a développé, dans le cadre de politiques culturelles à l'échelle locale, une stratégie d'internationalisation fondée sur la promotion d'une image de ville cosmopolite. Cette stratégie s'est construite sur la base de la création, vers la fin des années 1980, d'une politique officielle de reconnaissance des communautés. Dans le contexte institutionnel du rééchelonnement de l'État, l'État central a offert une marge de manœuvre à la Ville de Marseille pour se positionner à l'international en lui permettant de définir un projet propre. La Ville a décidé du contenu de ce dernier, avec une marge de manœuvre par rapport à l'État central. L'État déconcentré est intervenu pour amener son expertise et ses financements (par exemple dans le cas des conventions pour le développement culturel signées entre la Ville de Marseille et la DRAC). Ainsi, dans le contexte institutionnel de rééchelonnement de l'État, s'est mise en place une politique de gestion de la diversité ethnique à l'échelle locale reposant sur la reconnaissance officielle des populations issues de l'immigration avec une marge de manœuvre par rapport à l'État central.

Toutefois, l'État, à toutes les échelles, conserve une importance dans cette politique. En premier lieu, l'État central encourage la Ville de Marseille à développer sa propre stratégie d'internationalisation, sans intervenir sur le contenu du projet culturel utilisé. La procédure d'obtention du titre de Capitale européenne de la Culture a mis en évidence le fait que l'État central intervient *a posteriori*. En second lieu, l'État déconcentré, à l'échelle locale, intervient pour apporter son concours, son expertise et ses financements afin de soutenir la stratégie définie par la Ville. L'État reste donc un acteur de cette politique.

CONCLUSION

En conclusion, nous retenons plusieurs résultats quant aux politiques de gestion de la diversité ethnique mises en place à Marseille. En premier lieu, dans un contexte de rééchelonnement de l'État, la Ville et l'État déconcentré à Marseille ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central afin de mettre en place des politiques de gestion de la diversité ethnique à l'échelle locale. D'une part, dans le cadre de la Politique de la ville, des relations de négociation ont été institutionnalisées entre la Ville et l'État déconcentré. Ces acteurs ont acquis une marge de manœuvre à l'échelle locale pour définir la géographie prioritaire ainsi que les modalités de financement des associations ; les échecs de l'État central à imposer une géographie prioritaire lors la mise en place des CUCS sont éloquentes à cet égard. La Ville et l'État déconcentré collaborent ainsi à la mise en place d'une politique de reconnaissance du tissu associatif local qui ne correspond pas à une politique de reconnaissance officielle des communautés.

D'autre part, la politique municipale de reconnaissance des communautés à Marseille a longtemps été liée au système clientéliste defférien. Dans le contexte de la mise en place d'un nouveau contexte institutionnel de rééchelonnement de l'État, la Ville de Marseille fait le choix, pour des raisons locales, de définir une politique d'internationalisation reposant sur la promotion de l'image de capitale euro-méditerranéenne cosmopolite. Une politique municipale « officielle » de reconnaissance des communautés est mise en place à la fin des années 1980, comme en témoigne la création de Marseille Espérance. La politique municipale en matière culturelle est étoffée avec l'aide de l'État déconcentré via la mise en place de conventions de développement culturel. Une politique culturelle à l'échelle locale est mise en place au sein de laquelle la Ville fait le choix de mettre l'accent sur la reconnaissance des cultures des populations issues de l'immigration, comme en témoignent les célébrations du vingt-sixième centenaire de la fondation de la ville. Cette stratégie d'internationalisation de la Ville de Marseille, reposant sur une image de capitale euro-méditerranéenne cosmopolite, est validée *a posteriori* par l'État central lorsque la Ville obtient le titre de Capitale européenne de la Culture.

En second lieu, l'État est un acteur de la mise en place de ces politiques. Pour ce qui concerne la Politique de la ville, l'État central définit les contrats (les CUCS par exemple), les dispositifs de négociation (tel le GIP), tente de créer une définition statistique des quartiers mais intervient peu à l'échelle locale. L'État déconcentré est un acteur majeur de la politique à l'échelle locale car il négocie la mise en place de la politique avec la Ville. En regard de la politique culturelle, le rôle de l'État est également important. L'État central, dans le cadre de sa politique de promotion des grandes régions urbaines, encourage la stratégie d'internationalisation de la Ville et la valide *a posteriori*. L'État déconcentré, à l'échelle locale, apporte un concours ainsi que des financements aux projets d'internationalisation de la Ville.

Notons également que si des tendances communes aux deux politiques sont décelables, notamment quant à l'existence de la marge de manœuvre des acteurs institutionnels locaux par rapport à l'État central, des différences peuvent être relevées quant à la place de l'État à l'échelle locale. Les rapports entre la Ville de Marseille et l'État déconcentré diffèrent en fonction de la politique considérée. En effet, l'étude des négociations dans le cadre des contrats de ville successifs a permis de montrer que l'État déconcentré a un poids plus important dans la définition du contenu de la politique que celui dont il dispose dans le cadre de la mise en place de la politique culturelle à Marseille. La place de l'État dans les politiques considérées varie donc en fonction de ces dernières. Si l'État est bien présent, son rôle semble moindre dans la politique culturelle que dans la Politique de la ville.

Enfin, au vu de ces résultats concernant la diversité ethnique, des conclusions concernant la reconfiguration de la citoyenneté peuvent être dégagées. Dans un contexte de rééchelonnement de l'État, des politiques à l'échelle locale concernant les populations issues de l'immigration se mettent en place. Ces politiques régulent un élément-clé de la citoyenneté : la gestion de la diversité ethnique. Dans le cadre de ces dispositifs, d'une part, l'État reste un acteur institutionnel important et, d'autre part, l'État déconcentré ainsi que la Ville de Marseille ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central afin d'organiser des modalités particulières de reconnaissance (ou non) des populations issues de l'immigration. L'hypothèse de la thèse semble donc confirmée en dépit de différences liées au domaine de politique considéré, notamment

quant aux rapports entre acteurs institutionnels et à la place de l'État. Dans un contexte de rééchelonnement de l'État, l'État reste un acteur de la régulation de la citoyenneté et l'État déconcentré ainsi que les villes ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de politiques à l'échelle locale régulant la citoyenneté.

CONCLUSION

Les chapitres précédents ont présenté une analyse des changements intervenus dans les politiques de gestion de la diversité ethnique mises en place à Marseille et Montréal dans un contexte de rééchelonnement de l'État en France et au Québec. La diversité ethnique étant un élément clé de la citoyenneté, les politiques étudiées précédemment permettent donc de tirer des conclusions sur les reconfigurations de la citoyenneté. Dans un premier temps, cette conclusion nous permettra de récapituler les principaux résultats à la lumière de notre hypothèse du rééchelonnement de la citoyenneté. Dans un deuxième temps, nous présenterons les apports de la thèse.

1. SYNTHÈSE DES RÉSULTATS ET RETOUR SUR L'HYPOTHÈSE DU RÉÉCHELONNEMENT DE LA CITOYENNETÉ

La thèse avait pour but de montrer que, en France et au Québec, les processus de rééchelonnement de l'État ont eu des conséquences semblables sur la citoyenneté au travers d'une analyse des changements intervenus dans les politiques de gestion de la diversité ethnique à Marseille et Montréal. En premier lieu, nous avons tenté de démontrer que l'État conserve un rôle dans la mise en place de politiques de gestion de la diversité ethnique à l'échelle locale. En second lieu, nous avons cherché à établir que, dans un contexte de rééchelonnement de l'État, les villes et les échelons locaux de l'État ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de ces politiques.

Pour ce faire, nous avons mené une démonstration en deux temps, pour les deux cas à l'étude. Dans un premier temps, nous avons décrit la mise en place du rééchelonnement de l'État en France et au Québec au travers d'une série de réformes. Dans un second temps, nous avons évalué les transformations apportées aux politiques de gestion de la diversité ethnique à Marseille et Montréal.

1.1 Une différence de degré dans les processus de rééchelonnement de l'État en France et au Québec

Un processus de rééchelonnement de l'État a eu lieu en France et au Québec en dépit de différences observables quant à sa forme dans les deux cas. À l'issue de la thèse, nous pouvons dire que, dans les deux contextes, l'État est toujours un acteur important de l'action publique, mais qu'il s'est recomposé différemment.

Si l'on s'en tient à la décentralisation, le rééchelonnement se caractérise par une marge de manœuvre croissante des villes par rapport à l'État. En France, suite à « la montée en puissance des villes » dans les années 1970 (pour reprendre les mots de D. Lorrain), les lois de décentralisation du début des années 1980 ont amené un transfert de compétences et de moyens vers les villes. Les contrôles de l'État se sont transformés, passant d'une procédure *a priori* à des contrôles *a posteriori*. Ce faisant, l'autonomie des villes s'est accrue par rapport à l'État. Dans le même temps, le système de politique économique promu par l'État central a changé. On assiste au passage d'un modèle de développement équilibré sur l'ensemble du territoire à un modèle de politique économique qui fait une place centrale à la compétitivité internationale des grandes régions urbaines. Des institutions métropolitaines sont mises en place. Dans un contexte de décentralisation, les stratégies de développement économique de ces dernières reposent sur des projets définis localement, et non plus sur une politique conçue par l'État central. En d'autres termes, dans les grandes régions urbaines, les rapports entre les villes et l'État se modifient en raison d'un accroissement de la marge de manœuvre de ces dernières.

L'une des principales caractéristiques de la décentralisation, en France, est qu'elle a pris la forme d'une loi-cadre consacrant le rôle des grands élus locaux (ces derniers ont pu accéder au pouvoir par le biais de l'élection de la Gauche en 1981). La décentralisation a donc été générale et soudaine. Les conséquences de la décentralisation ont été importantes : l'État a connu une remise en question de ses capacités locales d'action.

Au Québec, en revanche, la décentralisation s'est opérée plus tardivement qu'en France, a pris une autre forme et n'a pas connu la même ampleur. Si décentralisation il y a eu, cette dernière ne s'est pas inscrite dans une loi-cadre. La décentralisation y a été plus faible et a privilégié une forme « asymétrique et partenariale » (pour reprendre l'expression de S. Belley) au travers de laquelle l'État a conservé un contrôle plus important à l'échelle locale. Les réformes des décennies 1980 et 1990 n'ont pas eu pour conséquence une décentralisation vers la Ville de Montréal. Elles ont contribué, néanmoins, à créer un contexte de négociations entre les villes centre et le gouvernement provincial.

Dans les années 1990, la question de la compétitivité économique de Montréal devient une préoccupation majeure pour les acteurs municipaux et gouvernementaux. La réforme des fusions municipales naît dans ce contexte et fait émerger, suite à des négociations entre les élites montréalaises et le gouvernement du Québec, une nouvelle Ville de calibre international. Montréal devient alors partenaire du gouvernement provincial dans la mise en place de politiques à l'échelle urbaine. Suite aux fusions municipales, une forme de décentralisation vers la métropole a été mise en place. Cette dernière se caractérise par un type « asymétrique et partenarial » et se décline au travers d'une série d'ententes destinées à améliorer la compétitivité internationale de Montréal. Au travers de ces dernières, la Ville a connu une augmentation de sa marge de manœuvre par rapport à l'État, dans certains domaines. Cependant, ce processus de décentralisation vers la Ville de Montréal a connu un essoufflement en raison de l'élection du gouvernement libéral en 2003, qui a privilégié la mise en place d'autres institutions et politiques à l'échelle locale (par le biais des CRÉ). Ce changement opéré par l'État central démontre que, si la Ville de Montréal a pu accroître sa marge de manœuvre par rapport à l'État provincial, ce dernier conserve néanmoins une forte maîtrise du jeu institutionnel à l'échelle locale.

La déconcentration, autre dimension du rééchelonnement de l'État, n'a pas la même forme en France et au Québec. Le système administratif français a longtemps été fondé sur la centralité de l'institution préfectorale. Les réformes de décentralisation marquent une rupture importante et transforment le système de relations locales entre

l'État et les villes. Les travaux français en la matière ont mis en évidence, à la suite de cette réforme, un déséquilibre croissant entre le préfet et les élus locaux au profit de ces derniers, notamment des grands maires urbains. Face à ce déséquilibre, des réformes de déconcentration de type « horizontale » ont été promues à partir du début des années 1990 afin de regagner une maîtrise de l'application des politiques à l'échelle locale. Il s'agit de développer l'interministérialité à cette échelle en s'appuyant sur l'institution préfectorale. La loi ATR de 1992 réorganise ainsi les services de l'État (devenus déconcentrés) et tente d'améliorer ses capacités locales d'intervention en confiant à ces derniers une autonomie à l'échelle locale.

Au Québec, en revanche, la déconcentration est de type vertical et est moins institutionnalisée qu'en France. En premier lieu, elle diffère d'un ministère à l'autre, tant du point de vue des échelles d'organisation que de l'autonomie confiée aux gestionnaires locaux. Les échelons locaux de l'État y ont des marges de manœuvre différentes en fonction des ministères. Le ministère de l'Immigration connaît une déconcentration à partir des années 1990, avec une politique de régionalisation. À Montréal, la Direction régionale du ministère de l'Immigration s'est déconcentrée à une échelle plus fine que celle de la ville. Cette déconcentration avait pour but d'accroître la maîtrise du terrain par les agents locaux du ministère en leur laissant une certaine marge de manœuvre afin d'appliquer des politiques définies par l'État central. Toutefois, la marge de manœuvre des gestionnaires locaux est plus faible que celle dont dispose le préfet en France. Ces derniers doivent faire valider par la direction centrale du ministère les décisions financières qui sont prises localement, alors que, en France, le préfet dispose de crédits déconcentrés dont il a la maîtrise, étant lui-même ordonnateur secondaire des crédits de l'État.

Ainsi, en France et au Québec, si la déconcentration répond, dans les deux cas, à un besoin de l'État de maîtriser l'application de ses politiques à l'échelle locale en offrant une marge de manœuvre accrue à ses agents locaux, elle ne se déroule pas selon les mêmes modalités et n'a pas la même ampleur.

Si l'on doit résumer l'impact des processus de rééchelonnement de l'État, en France et au Québec, on peut affirmer que les villes, dans les grandes régions urbaines,

ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État au travers des processus de décentralisation. Ces dernières ont été l'objet de politiques de développement économique ciblant l'échelle locale et ont été encouragées, par l'État, à se positionner avantageusement dans la concurrence internationale. En outre, la déconcentration a été mise en place au sein des deux contextes nationaux. L'État s'y est déployé à l'échelle locale et les représentants locaux de l'État ont vu leur autonomie s'accroître par rapport à l'État central.

Néanmoins, des différences sont repérables. De manière générale, le « degré » d'institutionnalisation et les modalités du rééchelonnement de l'État ne sont pas les mêmes en France et au Québec. L'accroissement de l'autonomie des villes est survenu de manière soudaine et généralisée en France par le biais d'une loi-cadre instaurant un changement déterminant de principes. En revanche, au Québec, celle-ci emprunte la voie d'ententes partenariales, qui restent soumises à des fluctuations en fonction du gouvernement au pouvoir. Les conséquences de la décentralisation sont également différentes. L'État reste, dans les deux cas, mais selon des modalités variables, un acteur majeur des politiques publiques. En France, l'État a pris acte de la décentralisation et des nouveaux rapports avec les élus locaux qu'elle a induits. Il joue davantage la carte de la déconcentration. Au Québec, l'État central conserve une maîtrise plus directe du jeu institutionnel local. La déconcentration a pris une forme différente qu'en France, privilégiant une organisation verticale. Dans le cas de certains ministères, comme celui de l'Immigration, l'autonomie des agents locaux, bien qu'existante, est davantage circonscrite que celle dont jouit le préfet en France.

Ces résultats sont quelque peu surprenants eu égard au caractère jacobin de l'État français. Qu'en est-il, alors, des politiques de gestion de la diversité ethnique ?

1.2 Les changements dans les politiques de gestion de la diversité ethnique à Montréal et à Marseille

La seconde partie de l'argument traite des reconfigurations des politiques de gestion de la diversité ethnique à Marseille et Montréal dans un contexte institutionnel de rééchelonnement de l'État en France et au Québec.

1.2.1 Un rééchelonnement des politiques de gestion de la diversité ethnique

Les modifications apportées aux politiques de gestion de la diversité ethnique à Marseille et Montréal dans un contexte de rééchelonnement de l'État ont pu être mesurées en comparant dans le temps les dispositifs mis en place à cet effet dans chacune de ces villes. Malgré les différences dans les modèles de citoyenneté - républicain en France et interculturel au Québec - ainsi que dans les modalités du rééchelonnement de l'État, les modifications induites par ce processus sont comparables. Ce dernier a constitué un contexte favorable à la mise en place des politiques de gestion de la diversité ethnique à l'échelle locale dans lesquelles les acteurs institutionnels locaux - les villes et l'État déconcentré - ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central. L'État, en se recomposant, reste un acteur majeur de ces politiques.

Rappelons les résultats. À Marseille, comme l'ont montré les travaux de C. Mattina, la gestion politique de la diversité ethnique a longtemps reposé sur un système clientéliste, officieux, organisé autour du maire Gaston Defferre. Au cours des années 1980, ce système a perdu de son efficacité, tant en raison de la mort de Gaston Defferre que de la diminution des ressources disponibles en termes d'emplois publics et de logements sociaux.

La gestion de la diversité ethnique par la mairie de Marseille n'a pas pris fin avec ce système, mais ses modalités changent à la fin des années 1980. Suite à l'élection du maire Robert-Paul Vigouroux, elle devient l'objet d'une politique officielle fondée sur une image de cosmopolitisme menée par la municipalité. Ces changements s'expliquent par une recherche de soutien de la part du maire de l'époque en raison de sa situation politique, mais également par le début de la mise en place d'une stratégie de promotion de la ville dans un contexte de rééchelonnement de l'État. À partir de la fin des années 1980, cette image fait l'objet d'une construction au travers de la politique municipale en matière culturelle. Cette dernière a pour objectif de positionner avantageusement la ville dans la concurrence internationale et reçoit le soutien de l'État déconcentré au travers de la signature de conventions de développement culturel. Cette stratégie, conçue par la Ville et accompagnée par l'État déconcentré, est validée *a posteriori* par l'État central,

comme l'a montré la nomination de Marseille comme Capitale européenne de la Culture.

Ainsi, le rééchelonnement de l'État a constitué un contexte permettant la mise en place d'une politique culturelle à l'échelle locale dans le cadre de laquelle la Ville, avec le soutien de l'État déconcentré, construit une politique de gestion de la diversité ethnique avec une marge de manœuvre par rapport à l'État central.

La deuxième politique étudiée à Marseille confirme la marge de manœuvre acquise par les acteurs institutionnels locaux. Avant la mise en place des réformes organisant le rééchelonnement de l'État, les populations issues de l'immigration faisaient l'objet de politiques à Marseille en matière de logement par exemple. Ces dernières, mises en place au cours de la deuxième moitié des années 1970 et impliquant la Ville de Marseille et l'État déconcentré, étaient marquées par un contrôle *a priori* de l'État central. La Politique de la ville, mise en place au début des années 1980, est révélatrice de la marge de manœuvre acquise par la Ville et l'État déconcentré par rapport à l'État central dans la mise en place une politique s'adressant aux habitants des quartiers comptant une forte proportion de personnes issues de l'immigration. L'étude du fonctionnement de cette politique a montré que l'État déconcentré et la Ville négocient le périmètre des quartiers visés, les priorités locales ainsi le financement accordé aux associations de quartier en disposant d'une marge de manœuvre par rapport à l'État central. Le rééchelonnement de l'État constitue un contexte institutionnel qui a eu un impact sur les politiques de gestion de la diversité ethnique à Marseille.

Le trait commun de ces deux politiques est que l'État reste un acteur important de leur mise en place et donc de l'organisation de la citoyenneté. Néanmoins, ces politiques montrent également la faible implication de l'État central par rapport à celle de l'État déconcentré à l'échelle locale. Dans le cadre de la politique de promotion de la compétitivité des grandes régions urbaines promue par l'État, la Ville de Marseille est encouragée par ce dernier à développer sa propre stratégie d'internationalisation qui est validée *a posteriori* par l'État central. Ensuite, à l'échelle locale, l'État déconcentré intervient afin d'amener son expertise et les financements de l'État afin de faciliter les projets d'internationalisation de la Ville. En ce qui concerne la Politique de la ville, les échecs de l'État central face aux acteurs institutionnels locaux afin de reprendre en main

la définition de la géographie des quartiers prioritaires témoignent de sa faible capacité d'action à l'échelle locale.

Au Québec, le contenu des politiques de gestion de la diversité ethnique et la définition de la citoyenneté sont évidemment différents car il existe une politique spécialement conçue pour les populations issues de l'immigration. La gestion de la diversité ethnique constitue donc un objet propre de politiques spécialisées. Toutefois, malgré ces différences avec la France, nous avons montré qu'à Montréal, le rééchelonnement de l'État a globalement eu les mêmes conséquences qu'à Marseille. En effet, les premières politiques mises en place à Montréal ont été initiées dans la deuxième moitié des années 1980 par le monde municipal en raison de facteurs locaux : l'élection du RCM, les tensions entre d'une part, certains jeunes de minorités ethniques et, d'autre part, les services de police et de transport de la CUM. Dans le même temps, l'État québécois a construit sa propre politique de gestion de la diversité ethnique et a cherché à associer la Ville de Montréal à cette dernière. Ceci explique la signature, en 1991, d'une entente entre la Ville et le MCCI marquée par la centralisation, c'est-à-dire un contrôle de l'État central sur la Ville. Suite aux processus de rééchelonnement de l'État (déconcentration du ministère de l'Immigration à Montréal et décentralisation asymétrique et partenariale vers la Ville de Montréal) au cours des années 1990, les politiques de gestion de la diversité ethnique à Montréal se modifient. La signature d'ententes successives entre le MRCI, puis le MICC, et la Ville de Montréal témoignent ainsi de la centralité de l'échelle locale dans ces politiques. Ces ententes connaissent une évolution de leur fonctionnement qui, malgré un épisode de reprise en main par l'État central entre 2004 et 2006, est révélatrice de l'autonomie croissante de la Ville et de la Direction régionale du ministère à Montréal par rapport à l'État central. Le passage de contrôles étatiques *a priori* à des contrôles *a posteriori* en témoigne. Ainsi, le rééchelonnement de l'État constitue un contexte qui a modifié les politiques de gestion de la diversité ethnique à Montréal. Ces dernières sont progressivement mises en place et négociées par la Ville et l'État déconcentré avec une marge de manœuvre par rapport à l'État central.

Néanmoins, malgré la marge de manœuvre acquise par les acteurs institutionnels locaux, l'État central garde un contrôle important sur les politiques mises en place à l'échelle locale. En premier lieu, les ententes avec la Ville de Montréal ont connu un épisode de recentralisation et de « re-concentration » entre 2004 et 2006. L'État central, en raison d'un changement de gouvernement, a pu modifier les règles du jeu des rapports entre acteurs institutionnels à l'échelle locale. Il a repris un contrôle sur les services déconcentrés du MICC et sur la Ville et a imposé que les projets identifiés par ces derniers soient cohérents avec les orientations définies dans le cadre d'un programme (le PARCI) dont les critères sont établis par un service central du ministère. En second lieu, l'entente avec la CRÉ montre la maîtrise dont l'État central dispose dans la mise en place de sa politique à cette échelle. En effet, le plan d'action de la CRÉ constitue une déclinaison locale du plan national du ministère.

Ainsi, en France et au Québec, malgré les différences dans les modèles de citoyenneté, le rééchelonnement de l'État s'est traduit par la mise en oeuvre de politiques de gestion de la diversité ethnique à l'échelle locale marquées par le fait que les villes et l'État déconcentré ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central. En outre, l'État reste un acteur majeur de ces politiques, centrales pour la régulation de la citoyenneté. Néanmoins des différences peuvent être relevées.

1.2.2 Des différences liées au contexte de rééchelonnement de l'État

La comparaison des politiques mises en place à Marseille et Montréal témoigne de différences notables. Au Québec, l'État conserve, à l'échelle locale, une maîtrise plus forte de ces politiques qu'en France. En premier lieu, nous avons vu que malgré une certaine forme d'institutionnalisation, les ententes signées entre la Ville de Montréal et le MICC en matière de gestion de la diversité ethnique sont influencées par les changements de gouvernement. En effet, ces derniers ont pour conséquence des « fluctuations » dans l'organisation et le contenu de la politique à l'échelle locale. Ceci témoigne des capacités de contrôles dont dispose l'État central sur les acteurs institutionnels locaux et les politiques mises en oeuvre à l'échelle locale. En second lieu,

toujours en raison d'un changement de gouvernement, l'État provincial, par le biais de l'entente avec la CRÉ, dispose d'un outil afin de mettre en œuvre la politique de son ministère à l'échelle locale.

Au Québec, l'État provincial intervient donc de façon très directe à l'échelle locale, ce qui se manifeste, entre autres, par les « fluctuations » dans l'organisation et le contenu de la politique de gestion de la diversité ethnique à cette échelle. La marge de manœuvre dont disposent, à cette échelle, la Ville et l'État déconcentré est donc peu institutionnalisée et dépendante du contrôle opéré par l'État central.

En France, en revanche, les changements de gouvernement n'ont pas eu un grand impact sur le fonctionnement des politiques à l'échelle locale. Ceci témoigne d'un degré d'institutionnalisation important du rééchelonnement de l'État dans ce pays. Par exemple, lorsque l'État central a tenté de redéfinir centralement la géographie de la Politique de la ville, les acteurs institutionnels locaux ont pu s'entendre afin de conserver une définition « locale » de cette dernière. Les critères de définition des zones faisant l'objet de cette politique, établis par l'État central, ont été remis en question par les acteurs institutionnels locaux. De même, l'État - central et déconcentré - est peu intervenu dans la définition du contenu de la politique culturelle à l'échelle locale. L'État déconcentré a apporté un concours aux stratégies d'internationalisation de la Ville de Marseille et l'État central n'est intervenu qu'*a posteriori* dans le cadre de la candidature de la Ville comme Capitale européenne de la Culture.

Il est possible, ici, de tenter une explication de ces différences en considérant les processus de rééchelonnement de l'État qui ont pris place en France et au Québec. Bien qu'ayant des conséquences communes dans les deux États, ces processus diffèrent quant à leur degré d'institutionnalisation. En France, la marge de manœuvre accordée par l'État central aux villes et à l'État déconcentré est supérieure à celle dont ceux-ci disposent au Québec. En effet, malgré les changements dans les orientations nationales, notamment en matière de géographie prioritaire, la politique à l'échelle locale ne connaît que peu de modifications. L'État central, en France, possède une capacité moindre de contrôle à l'échelle locale que celle dont celui-ci jouit cet acteur au Québec. En

revanche, au Québec, des changements dans les orientations nationales ont des impacts très directs sur les politiques à l'échelle locale.

Ces différences dans la maîtrise dont dispose l'État central dans la mise en place des politiques de gestion de la diversité ethnique à l'échelle locale traduisent les variations dans le degré d'institutionnalisation du rééchelonnement de l'État en France et au Québec. Ceci constitue un indicateur du fait que le contexte institutionnel de rééchelonnement de l'État constitue un facteur des modifications observées dans l'organisation de la citoyenneté dans les deux États.

Ces résultats permettent, en outre, de porter des conclusions relatives au rééchelonnement de la citoyenneté.

1.3 Le rééchelonnement de la citoyenneté

1.3.1 Un rééchelonnement de la citoyenneté plus institutionnalisé en France qu'au Québec

Ces résultats indiquent qu'en France et au Québec, des modifications sont intervenues dans la façon dont la citoyenneté est construite et actualisée dans les villes au travers des politiques de gestion de la diversité ethnique. En effet, en partant des travaux de J. Jenson et S. D. Phillips sur les régimes de citoyenneté cités en introduction, nous rappelons que nous avons choisi d'étudier ces politiques pour comprendre comment sont construits les mécanismes de distinction et de reconnaissance organisés par la citoyenneté. Particulièrement, pour ces auteures, les politiques publiques construisent une définition de l'identité du citoyen. Quelles conclusions pouvons-nous tirer des résultats en regard des reconfigurations de la citoyenneté ?

Rappelons que l'hypothèse de la thèse est que, dans un contexte de rééchelonnement de l'État, la citoyenneté se rééchelonne. L'État reste un acteur de la régulation de la citoyenneté et, en raison du rééchelonnement de l'État, les villes et

l'État déconcentré ont acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central dans la mise en place de politiques régulant la citoyenneté à l'échelle locale.

Les résultats obtenus permettent de confirmer cette hypothèse en France et au Québec. En premier lieu, pour autant que les politiques de gestion de la diversité ethnique en témoignent, dans ces deux États, le rééchelonnement de l'État est un facteur important des changements d'échelle de régulation de la citoyenneté. À l'issue des processus de rééchelonnement de l'État, la gestion de la diversité ethnique fait bien l'objet de politiques à l'échelle locale à Marseille et Montréal. Celles-ci sont marquées par une certaine marge de manœuvre des villes et de l'État déconcentré par rapport à l'État central. En regard de la dimension de la définition du citoyen organisée au travers des politiques publiques, nous avons montré qu'à Marseille, une reconnaissance politique des communautés ethniques est décelable au travers de la politique culturelle à l'échelle locale menée par la Ville à laquelle collabore, par le biais de financements, l'État déconcentré. Ceci signifie que, dans un contexte de rééchelonnement de l'État, la Ville de Marseille a acquis, en utilisant les ressources de l'État déconcentré, une certaine autonomie dans la mise en place d'une politique promouvant une définition pluraliste de la communauté politique. De la même façon, l'étude de la Politique de la ville menée dans le chapitre 5 a permis de montrer le rôle important de la Ville et de l'État déconcentré et la marge de manœuvre dont disposent ces derniers dans la reconnaissance de certaines associations locales soutenant une définition « républicaine » de la citoyenneté à l'échelle locale.

Au Québec, la Ville de Montréal et l'État déconcentré ont également acquis une marge de manœuvre par rapport à l'État central afin de mettre en place, à l'échelle locale, des ententes fondées sur une conception interculturelle de la communauté. Ceci démontre donc la marge de manœuvre dont dispose les acteurs institutionnels locaux, au travers du rééchelonnement de l'État, dans la promotion d'une définition interculturelle de la communauté à cette échelle.

En second lieu, nous avons montré que les États restent des acteurs majeurs dans la régulation de la citoyenneté. En effet, en France et au Québec, l'État au travers de ses recompositions, conserve des capacités de régulation à l'échelle locale. Par le biais

d'une politique d'encouragement et de financement apportée à la Ville de Marseille dans sa stratégie d'internationalisation reposant sur une image de cosmopolitisme, l'État français joue un rôle important dans la régulation de la citoyenneté. Au Québec, l'État témoigne d'une maîtrise de la régulation de la citoyenneté à l'échelle locale au travers des ententes entre la Ville de Montréal et le ministère de l'Immigration et des contrôles qu'il conserve dans leur mise en œuvre.

Ceci nous amène, en dernier lieu, à relever des différences importantes quant au degré d'institutionnalisation du rééchelonnement de la citoyenneté dans les deux États. En France, tout en restant un acteur important, l'État central dispose d'une moindre capacité de régulation de la citoyenneté à l'échelle locale. Parce que la décentralisation et la déconcentration y ont été importantes, la régulation de la citoyenneté à cette échelle repose beaucoup plus sur l'État déconcentré et la Ville de Marseille. L'État central, au travers de ses interventions, ne peut remettre aisément en question l'institutionnalisation du rééchelonnement de la citoyenneté. En revanche, au Québec, la régulation de la citoyenneté à l'échelle locale témoigne d'un rôle plus fort de l'État central. Ceci signifie que le rééchelonnement de la citoyenneté s'est opéré avec un degré plus important d'institutionnalisation en France qu'au Québec. Au Québec, la tendance au rééchelonnement de la citoyenneté est donc plus fragile.

Ce résultat va à l'encontre des postulats de départ sur lesquels le choix des cas a été fondé. La France, qui avait été sélectionnée pour notre étude en raison d'un modèle de citoyenneté républicain et d'une forme d'État unitaire, montre une tendance au rééchelonnement de la citoyenneté plus poussée et moins « fragile » que celle qui a été mise au jour au Québec. La raison tient au degré d'institutionnalisation du rééchelonnement de l'État qui a eu lieu dans les deux cas.

L'hypothèse du rééchelonnement de la citoyenneté est donc confirmée en France et au Québec encore qu'une différence est décelable en fonction des États. Plusieurs points relatifs à la pertinence de cette hypothèse doivent être discutés, notamment en regard des généralisations possibles qui peuvent être faites.

1.3.2 Généralisations et limites

L'hypothèse du rééchelonnement de la citoyenneté a trouvé une confirmation dans deux États aux modèles de citoyenneté différents. Que la citoyenneté soit de type républicain ou interculturel, le rééchelonnement de l'État constitue un contexte au sein duquel la citoyenneté se rééchelonne. De plus, nous avons montré qu'au sein de deux États démontrant une variation dans les degrés d'institutionnalisation des processus de rééchelonnement de l'État ainsi qu'en témoignent le rôle de l'État central et l'autonomie de l'État déconcentré et des villes, il existe une variation dans la tendance à l'institutionnalisation du rééchelonnement de la citoyenneté. Si l'on considère la construction du choix des cas de départ, inspirée du modèle de comparaison universalisante de C. Tilly, ce résultat constitue un test valide de généralisation. En effet, si deux pays connaissant un phénomène de rééchelonnement de l'État montrent une tendance au rééchelonnement de la citoyenneté, et que les différences observées dans les degrés de rééchelonnement de la citoyenneté correspondent à celles qui sont observées dans les processus de rééchelonnement de l'État, alors il existe une corrélation entre le processus de rééchelonnement de l'État et le processus de rééchelonnement de la citoyenneté.

Des recherches complémentaires sont à mener pour confirmer cette corrélation. Notamment, d'autres pays devraient faire l'objet d'études identiques. La France et le Canada, et au sein de ce dernier, le Québec, ont été choisis en raison de leurs différences en regard de deux aspects : l'organisation institutionnelle et les modèles de citoyenneté. Il serait intéressant d'analyser si dans d'autres États unitaires et ou fédéraux, l'hypothèse se vérifie. Néanmoins, la thèse montre qu'il existe de fortes indications pour que cette dernière ait une validité.

De la même façon, la confirmation de l'hypothèse nécessiterait l'élargissement de l'étude à une autre ville dans chaque État. Il est possible que les villes de Marseille et de Montréal représentent en réalité des cas particuliers au sein des pays étudiés. Toutefois, nous avons montré, dans les deux villes, que les modifications observées en

matière de politique de gestion de la diversité ethnique sont, en réalité, le produit de reconfigurations de l'organisation de l'État lui-même. En effet, les modifications intervenues à Marseille dans les politiques de gestion de la diversité dépendent plus, en termes de fonctionnement - et non de contenu -, du rééchelonnement de l'État que du caractère particulier de la Ville dans le paysage municipal français. De plus, le choix de Montréal peut soulever des critiques car il s'agit de la seule métropole d'envergure internationale dans la province. Une généralisation fondée sur ce seul cas ne pourrait manquer de soulever des objections. Toutefois, l'hypothèse tient compte de ce fait puisque le rééchelonnement de l'État, dans la théorie de N. Brenner, ne concerne que les grandes régions urbaines d'envergure internationale. Notre hypothèse ne s'applique donc, au départ, qu'à ce type de villes.

Il serait également souhaitable, pour une recherche future, d'élargir et de préciser l'hypothèse du rééchelonnement de la citoyenneté. Ceci pourrait être mené à partir d'une comparaison de deux villes par pays, et non plus d'une seule. L'une des pistes à explorer est celle d'une recherche de variation du contenu de la citoyenneté au sein du même pays. En effet, si la citoyenneté se rééchelonne, et que les acteurs institutionnels locaux acquièrent une marge de manœuvre par rapport à l'État central, alors il est possible que la citoyenneté se différencie en fonction des contextes locaux. Cette réflexion s'inscrit, par exemple, dans la lignée de celle d'A. Faure sur la différenciation locale des politiques publiques à la base de l'apparition d'une « démocratie différentielle » (Faure 2007 : 279-283).

L'autre façon d'élargir et de préciser l'hypothèse est de considérer d'autres domaines de politiques publiques, telles que les politiques sociales, ou d'autres politiques importantes du point de vue de la citoyenneté, comme par exemple, l'éducation.

2. APPORTS

Malgré certaines limites évoquées précédemment, la thèse présente une série d'apports. Ces derniers peuvent être distingués suivant leur caractère théorique et méthodologique.

Les apports théoriques de la thèse portent sur deux aspects. Le premier concerne la littérature sur la citoyenneté. Le point de départ de la thèse est une réflexion sur les mutations de la citoyenneté dans les sociétés occidentales dans un contexte de mondialisation. La revue de la littérature menée en introduction a identifié plusieurs tendances. En premier lieu, le concept de citoyenneté urbaine, qui repose sur la prémisse d'une érosion de la régulation étatique dans le domaine de la citoyenneté est contestable en regard des résultats obtenus. La thèse montre en effet que l'État, s'il se recompose, reste un acteur de la régulation de la citoyenneté dans le domaine de la gestion de la diversité ethnique.

En second lieu, une littérature a exploré les mutations de la citoyenneté au travers des apports du concept d'échelle. Nous avons, en introduction, exposé les faiblesses de cette littérature en regard de deux éléments : l'accent mis sur les dimensions substantives de la citoyenneté et, pour certains auteurs, l'idée d'un déclin des institutions étatiques relativement à la régulation de cette dernière. Nous avons développé notre propre hypothèse en soutenant que les reconfigurations actuelles de la citoyenneté ne sont pas liées à l'érosion du pouvoir de l'État, mais plutôt à sa recomposition. En outre, selon nous, ces dernières doivent être analysées au delà des pratiques et des luttes citoyennes. Les résultats de la thèse ont permis de confirmer cette hypothèse. L'État, en se recomposant, reste un acteur de la régulation de la citoyenneté. En outre, le rééchelonnement de la citoyenneté est repérable au sein des politiques publiques et pas seulement en regard des aspects substantifs de la citoyenneté.

Enfin, en troisième lieu, la littérature française sur la citoyenneté met l'accent sur le caractère « unitaire » de cette dernière. Le modèle de citoyenneté français s'est ainsi historiquement construit en relation avec la formation d'une République « une et indivisible ». Or, la thèse a mis au jour le fait que le degré d'institutionnalisation du

rééchelonnement de la citoyenneté est plus important en France qu'au Québec. En France, les acteurs institutionnels locaux disposent d'une large marge de manœuvre - qui s'est institutionnalisée - afin de mettre en place des politiques régulant la citoyenneté à l'échelle locale. La catégorie traditionnelle, acquise de longue date dans la littérature, de la citoyenneté française considérée comme « unitaire », est donc théoriquement discutable.

Le second apport théorique concerne la théorie du rééchelonnement de l'État. Nous avons développé, dans la thèse, une approche institutionnelle des processus de rééchelonnement de l'État à partir d'une critique de la théorie de N. Brenner. En adoptant une approche institutionnelle distinguant l'État des villes et attentive aux acteurs institutionnels, la thèse a permis de mener une analyse fine de ces tendances en France et au Québec. Ceci nous a permis de décrire précisément comment les processus de rééchelonnement se sont déroulés dans les deux États. En utilisant des critères de définition, nous avons documenté la mise en place de transfert de moyens et de compétences ainsi que la mise en place de contrôles *a posteriori* de l'État sur les villes. Ces analyses ont conduit à des descriptions précises quant aux ressemblances et aux différences en termes de forme et de degré d'institutionnalisation du processus de rééchelonnement de l'État en France et au Québec.

Nous avons, en outre, montré que la décentralisation s'accompagne de la déconcentration, qui est également importante dans l'étude du rééchelonnement de l'État. Là encore, l'utilisation de critères a permis de montrer, non seulement l'existence de ce phénomène, mais également les modalités et les degrés de réalisation de cette réforme en France et au Québec. Cette dimension du rééchelonnement de l'État n'a pas été explorée par N. Brenner.

L'approche théorique du rééchelonnement de l'État développée dans la thèse permet donc de proposer des pistes de solutions aux questions soulevées par N. Brenner dans son article déjà cité sur le bilan des recherches en la matière depuis dix ans. L'approche institutionnelle du rééchelonnement de l'État suscite des comparaisons fructueuses entre pays et permet d'éclairer des ressemblances et des différences. Une comparaison attentive aux caractéristiques institutionnelles des États - conformément

aux enseignements de T. Skocpol - est donc non seulement possible mais également souhaitable pour l'étude des processus de rééchelonnement de l'État. Elle confirme les thèses de N. Brenner sur le rééchelonnement de l'État en les raffinant et en les adaptant à des contextes institutionnels différents.

Enfin, pour ce qui concerne l'analyse des politiques urbaines, comme la Politique de la ville en France, l'approche institutionnelle du rééchelonnement de l'État a permis des analyses plus complètes et détaillées que celles qui ont été proposées par N. Brenner. Nous avons montré en effet que la caractérisation que fait l'auteur de cette politique en termes de reconfiguration des rapports entre le « gouvernement national » et les « autorités locales » ne rend pas justice à la complexité et à l'évolution des relations entre l'État central, l'État déconcentré et les villes.

Au plan méthodologique, l'attention portée aux acteurs institutionnels a permis une observation empirique de phénomènes difficilement repérables sur le terrain si l'on s'en tient à une approche « macro » du rééchelonnement de l'État. En effet, comme l'avait déjà noté P. Le Galès, l'une des faiblesses du livre de N. Brenner tient à son manque de précision empirique, en raison de la focale d'observation utilisée par ce dernier. L'une des forces de la thèse est justement d'avoir développé une méthode d'observation empirique des processus de rééchelonnement de l'État. Cette dernière repose sur l'étude des rapports entre acteurs institutionnels. Elle n'aurait pas été possible, ni faisable, sans une analyse qualitative de terrain multipliant les croisements d'informations au travers de l'application du principe de triangulation des données.

En outre, l'approche en terme d'échelle a constitué un outil méthodologique intéressant car elle a permis de se centrer non pas sur l'analyse des politiques de gestion de la diversité ethnique instaurées dans les villes par tel ou tel acteur (l'État ou les villes) mais plutôt sur l'évolution des rapports entre les acteurs institutionnels dans la mise en place de dispositifs de politiques publiques à l'échelle locale. En privilégiant une entrée sur le terrain par l'échelle, et non par l'institution, la question que nous nous sommes posée est celle de la réorganisation des rapports entre les acteurs institutionnels à l'échelle locale et de ce que cela signifiait du point de vue des recompositions de l'État contemporain et de ses capacités de régulation à cette échelle.

BIBLIOGRAPHIE

- Abu-Laban, Yasmeen. 1997. «Ethnic Politics in a Globalizing Metropolis: The Case of Vancouver». Dans Timothy Thomas, dir. *The Politics of the City: A Canadian Perspective* Scarborough: ITP Nelson, 77-95.
- Abu-Laban, Yasmeen et Christina Gabriel. 2003. «Security, Immigration and Post-September 11 Canada». Dans Janine Brodie et Linda Trimble, dir. *Re-inventing Canada : Politics of the 21st Century*. Toronto: Pearson Education Canada, 290-306.
- Agnew, John. 1997. «The Dramaturgy of Horizons: Geographical Scale in the 'Reconstruction of Italy' by the New Italian Political Parties, 1992-1995». *Political Geography* 16 (2), 99-121.
- Allen, Bertrand et Hubert Troestler. 2007. «L'application sur le terrain de la stratégie du gouvernement du Québec en régionalisation de l'immigration». *Nos diverses cités* (3), 69-75.
- Ampe, Francis et Claude Neuschwander. 2002. *La République des villes. Une révolution en marche*. La Tour d'Aigues, Paris: Éditions de l'Aube, Datar.
- Anctil, Pierre. 1984. «Double majorité et multiplicité ethnoculturelle à Montréal». *Recherches Sociographiques* XXV (3), 441-56.
- Andrew, Caroline. 2003. «Municipal Restructuring, Urban Services, and the Potential for the Creation of Transformative Political Spaces». Dans Wallace Clément et Leah F. Vosko, dir. *Changing Canada : Political Economy as a Transformation*. Montréal: McGill University Press, 311-34.
- . 2004. «Les fusions municipales : ouvertures ou obstacles pour les femmes». Dans Dominique Masson, dir. *Femmes et politiques : l'État en mutation*. Ottawa: University of Ottawa Press, 273-95.
- Andrew, Caroline, Katherine A. Graham et Susan D. Phillips. 2002. «Introduction. Urban Affairs in Canada : Changing Roles and Changing Perspectives». Dans Caroline Andrew, Katherine A. Graham et Susan Phillips, dir. *Urban Affairs : Back on the Policy Agenda*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 3-20.
- Anselme, Michel. 2000. *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube.
- Arnaud, Lionel. 2008. *Réinventer la ville. Artistes, minorités ethniques et militants au service des politiques de développement urbain. Une comparaison franco-britannique*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Auby, Jean-François. 1993. «La loi du 6 Février 1992 et l'administration de l'État». *Revue française de droit administratif* 9 (2), 234-8.

- Bachelet, Frank et François Rangeon. 1996. «La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale». *Politiques et management public* 14 (3), 1-19.
- Bachmann, Christian et Nicole Leguennec. 1996. *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*. Paris: Albin Michel.
- Balme, Richard et Alain Faure. 1999. «Les politiques locales changent-elles la politique ?». Dans Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabileau, dir. *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*. Paris: Presses de Sciences Po, 15-35.
- Banting, Keith G., Thomas J. Courchene et F. Leslie Seidle. 2007. *The Art of the State. Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*. Montréal: Institute for Research on Public Policy.
- Barth, Fredrik 1969. «Introduction». Dans Fredrik Barth, dir. *Ethnic Groups and Boundaries : The Social Organisation of Culture Difference*. Boston: Little, Brown, 9-38.
- Bashevkin, Sylvia. 2005. «Training a Spotlight on Urban Citizenship : The Case of Women in London and Toronto». *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (1), 9-25.
- Bauböck, Rainer. 1994. *Transnational Citizenship : Membership and Rights in International Migration* Hants et Brookfield: Aldershot et E. Elgar.
- . 2003. «Reinventing Urban Citizenship». *Citizenship Studies* 7 (3), 139-60.
- Belley, Serge. 2002. «Des communautés urbaines aux communautés métropolitaines: quelles innovations institutionnelles ?». *Organisations et Territoires* 11 (3 automne), 51-7.
- . 2006. «Des obstacles institutionnels et fiscaux à la décentralisation au Québec». *Organisations et territoires* 15 (2), 51-7.
- Bendix, Reinhard. 1964. *Nation Building and Citizenship : Studies of our Changing Order* New York: Wiley.
- Bernier, Luc. 2001. «The Beleaguered State : Québec at the End of the 1990's». Dans Keith Brownsey et Michael Howlett, dir. *The Provincial State in Canada : Politics in the Provinces and Territories*. Peterborough: Broadview Press, 139-61.

- Berthet, Thierry et Christian Poirier. 2000. «Politiques locales d'intégration et immigrants aisés : une comparaison France-Québec». *Politique et Sociétés* 19 (2-3), 181-213.
- Bezes, Philippe. 2002. *Gouverner l'administration. Une sociologie des politiques de la réforme administrative en France*. Thèse de doctorat, sous la direction de Jean Leca. Institut d'Études Politiques de Paris.
- . 2005. «Le modèle de 'l'État stratège' : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française». *Sociologie du travail* 47 (4), 431-50.
- Bherer, Laurence. 2006. «Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006). Un outil pour contrer l'apolitisme municipal ?». *Politique et Sociétés* 25 (1), 31-56.
- Bherer, Laurence, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Palard, dir. 2005. *Jeux d'échelles et transformation de l'État : Le gouvernement des territoires en France et au Québec*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Biarez, Sylvie. 1983. «L'aménagement du territoire en France, pour quels enjeux ?». *International Review of Administrative Sciences* 49 (1), 87-95.
- . 2000. *Territoires et espaces politiques*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Bosniak, Linda. 2000. «Citizenship Denationalized». *Indiana Journal of Global Law Studies* 7, 447-509.
- Boudreau, Julie-Anne. 2000. *The MegaCity Saga*. Montréal: Black Rose Books.
- Boudreau, Julie-Anne, Pierre Hamel, Bernard Jouve et Roger Keil. 2007. «New State Spaces in Canada : Metropolitanization in Montreal and Toronto Compared». *Urban Geography* 28 (1), 30-53.
- Bourdon, Jacques. 1992. «Caractères d'une fonction publique locale». *Cahiers Français* 256, 45-50.
- Bourdon, Jacques, Charles Debbasch, Jean-Marie Pontier et Jean-Claude Ricci. 1990. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 3ème ed. Paris: Economica.
- Bradford, Neil. 2002. *Why City Matters : Policy Research Perspectives for Canada*. Ottawa: CPRN. En ligne. <http://www.cprn.org/documents/ACFLEvAJa.PDF> (consulté le 8 avril 2009)

- Brenner, Neil. 1998. «Global Cities, Glocal States : Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe ». *Review of International Political Economy* 5 (1), 1-37.
- . 2004a. *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2004b. «Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960-2000». *Review of International Political Economy* 11 (3), 447-88.
- . 2009. «Open Questions on State Rescaling». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2, 123-39.
- Breux, Sandra, Jean-Pierre Collin et Emmanuel Négrier. 2007. «Political Rescaling and Municipal Cultural Public Policies : A Comparison of France and Québec». *International Journal of Urban and Regional Research* 31 (1), 128-45.
- Brodie, Janine. 2000. «Imagining Democratic Urban Citizenship». Dans Engin F Isin, dir. *Democracy, Citizenship and the Global City*. Londres: Routledge, 110-27.
- Brubaker, Rogers. 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Burdeau, François. 1989. *Histoire de l'administration française du 18ème au 20ème siècle*. Paris: Montchrestien.
- Caillosse, Jacques. 2005. «Comment le "centre" (se) sort-il des politiques de décentralisation ? Éléments de réponse du droit français». Dans Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Palard, dir. *Jeux d'échelles et transformations de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Sainte Foy: Les Presses de L'Université Laval, 137-59.
- Cairns, Allan C. 1999. «Introduction». Dans Allan C. Cairns, John C. Courtney, Peter MacKinnon, Hans J. Michelmann et David E. Smith, dir. *Citizenship, Diversity and Pluralism : Canadian and Comparative Perspectives*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press, 3-22.
- Cairns, Allan C., John C. Courtney, Peter MacKinnon, Hans J. Michelmann et David E. Smith, dir. 1999. *Citizenship, Diversity and Pluralism : Canadian and Comparative Perspectives*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Camoin, Emmanuelle. 1994. *Marseille Espérance ou la gestion pragmatique des différences : enjeux d'une reconnaissance politique du pluralisme culturel*. Mémoire pour l'obtention du Diplôme d'Études Approfondies de Science

politique comparative, sous la direction de Norbert Rouland. Institut d'Études Politiques d'Aix en Provence.

- Canada. Statistique Canada. 2007. *Immigration au Canada : un portrait de la population née à l'étranger, Recensement de 2006*. En ligne. <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-557/pdf/97-557-XIF2006001.pdf> (consulté le 3 juin 2009).
- Canada et Québec. 1991. *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*. En ligne, <http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/fr/divers/Accord-canada-quebec-immigration-francais.pdf> (consulté le 9 juin 2009).
- Castells, Manuel. 1998. *La société en réseau*. Paris: Fayard.
- CCPARDC. Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles. 2008. *Fonder l'avenir : le temps de la conciliation. Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*. En ligne <http://www.accommodements.qc.ca/documentation/rapports/rapport-final-integral-fr.pdf> (consulté le 3 juin 2009).
- Cesari, Jocelyne. 1994. *Être musulman en France. Associations, militants et mosquées*. Aix en Provence et Paris: IREMAM et Karthala.
- Chamboredon, Jean-Claude et Madeleine Lemaire. 1970. «Proximité spatiale et distance sociale». *Revue française de sociologie* 11 (1), 3-33.
- Chevalier, Gérard. 2005. *Sociologie critique de la politique de la ville. Une action publique sous influence*. Paris: L'Harmattan.
- Chevalier, Jacques. 1983. «Présentation». Dans Albert Mabileau, dir. *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*. Paris: Pédone, 11-42.
- Collin, Jean-Pierre. 1998. «La création de la CUM : circonstances et antécédants». Dans Yves Bélanger, dir. *La CUM et la région métropolitaine : l'avenir d'une communauté*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, 5-17.
- . 2002. «La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle ?». *Organisations et territoires* 11 (3), 5-13.
- Collin, Jean-Pierre et Jacques Léveillé. 2003. *L'organisation municipale au Canada : Un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*. Montréal: INRS Urbanisation, culture et société, Groupe de Recherche sur l'Innovation Municipale. En ligne. http://www.vrm.ca/documents/ICPS_FR.pdf (consulté le 23 juin 2009)

- CRÉDÎM. 2007a. *Capter la mobilité internationale : Mémoire de la CRÉ de Montréal sur les niveaux d'immigration à privilégier au Québec pour la période 2008-2010*. En ligne. <http://www.credemontreal.qc.ca/Publications/Avis%20et%20Memoires/Memoire%20-%20Niveaux%20immigration.pdf> (consulté le 27 mars 2009).
- . Conférence régionale des élus de l'île de Montréal. 2007b. *Plan d'action de la région de Montréal en matière d'immigration, d'intégration et de relation interculturelle*. En ligne. http://www.credemontreal.qc.ca/Publications/Autres/CRE_PARMIS_FichesProjets.pdf (consulté le 27 mars 2009).
- CRÉDÎM et MICC. 2006. *Plan d'action de la région de Montréal en matière d'Immigration, d'intégration et de relations interculturelles. Des valeurs partagées, des intérêts communs*. Conférence régionale des élus de l'Île de Montréal. En ligne. <http://www.credemontreal.qc.ca/Publications/Developpement%20Social/Plan%20d%20action%20regional%20final.pdf> (consulté le 27 mars 2009).
- Crozier, Michel et Jean-Claude Thoenig. 1975. «La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France». *Revue française de sociologie* XVI, 3-32.
- Crozier, Michel et Sylvie Trosa, dir. 1992. *La décentralisation, réforme de l'État ?* Boulogne Billancourt: Éditions Pouvoirs Locaux.
- Dammame, Dominique et Bruno Jobert. 1995. «La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique». *Revue française de science politique* 45 (1), 3-30.
- De Barros, Françoise. 2005. «Des "français musulmans d'Algérie" aux "immigrés". L'importation de classifications coloniales dans les politiques du logement en France (1950-1970)». *Actes de la recherche en sciences sociales* 2005 (4), 26-53.
- De Maillard, Jacques. 2002. «Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages». *Politix* 15 (60), 169-91.
- Delpérée, Francis. 2006. «La décentralisation. Observations de synthèse». Dans Gilles Guiheux, dir. *La mise en oeuvre de la décentralisation : Étude comparée France, Belgique, Canada*. Bruxelles, Paris: Bruylant, LGDJ, 373-82.
- Desforges, Luke, Rhys Jones et Mike Woods. 2005. «New Geographies of Citizenship». *Citizenship Studies* 9 (5), 439-51.

- Divay, Gérard. 2006. «Les élus locaux peuvent-ils souder les fragments localisés de l'État ?». *Organisations et territoires* 15 (2), 37-42.
- . 2008. «L'État local à l'épreuve des nombreux partenariats multipartites». Dans Michel Boisclair et Louis Dallaire, dir. *Les défis du partenariats dans les administrations publiques*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 281-97.
- Dogan, Mattei et Dominique Pelassy. 1981. *Sociologie politique comparative : problèmes et perspectives*. Paris: Economica.
- Donzel, André. 1983. *Marseille : politique urbaine et société locale*. Thèse pour le doctorat de 3ème cycle, sous la direction de Y. Goussault. Département de sociologie-ethnologie. Université de Provence.
- . 2001. «Le projet civique marseillais et la construction de l'espace métropolitain». Dans *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*. Paris: Maisonneuve et Larose, 173-88.
- Donzelot, Jacques et Philippe Estèbe. 1994. *l'État animateur. Essai sur la politique de la Ville*. Paris: Esprit.
- Donzelot, Jacques, Catherine Mével et Anne Wivekens. 2003. *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*. Paris: Éditions du Seuil.
- Douillet, Anne Cécile. 2005. «Conclusion générale : fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ?». Dans Alain Faure et Anne Cécile Douillet, dir. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses de l'université de Grenoble, 271-9.
- Dubois, Jérôme et Maurice Olive. 2004. «Négocier la requalification urbaine. L'action publique dans son horizon d'incertitude». Dans Pierre Fournier et Sylvie Mazzella, dir. *Marseille, entre ville et ports. Les destins de la rue de la République*. Paris: La Découverte, 40-59.
- Dufour, Pascale et Isabelle Giraud. 2007. «Globalisation and Political Change in the Women's Movement: The Politics of Scale and Political Empowerment in the World March of Women». *Social Science Quarterly* 88 (5), 1152-73.
- Dumas, Marie-Claire. 1997. «Administrations municipales et recherche scientifique : le cas des affaires interculturelles à la Ville de Montréal». *Canadian journal of regional science/Revue canadienne des sciences régionales* XXI (2), 291-4.
- Dupuy, François et Jean-Claude Thoenig. 1983. «La loi du 2 Mars 1982 sur la décentralisation. De l'analyse des textes à l'observation des premiers pas». *Revue française de science politique* 33 (2), 962-86.

- Duran, Patrice et Jean-Claude Thoenig. 1996. «L'État et la gestion publique territoriale». *Revue française de science politique* 46 (4), 580-623.
- Epstein, Renaud. 2005. «Acte II, scène première : la fin de la politique de la ville? Au crible de la loi Borloo». *Informations sociales* 2005/1 (121), 88-97.
- Faure, Alain. 1994. «Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation : de nouveaux chantiers pour la médiation politique locale». *Revue française de science politique* 44 (3), 462-79.
- . 2003. «Montréal, laboratoire politique : une métropole à l'épreuve du pouvoir d'agglomération». *Revue française d'administration publique* (117), 369-80.
- . 2005. «Ces réformes qui transforment le jeu politique urbain... et vice-versa». Dans Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Palard, dir. *Jeux d'échelles et transformations de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 19-24.
- . 2007. «Conclusion générale : une nouvelle critique territoriale». Dans Alain Faure et Emmanuel Négrier, dir. *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*. Paris: L'Harmattan, 275-83.
- Faure, Alain, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrat, dir. 2007. *Action publique et changement d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan.
- Faure, Alain et Emmanuel Négrier, dir. 2001. *La politique culturelle des agglomérations*. Paris: La documentation française.
- Florida, Richard. 2004. *The Rise of the Creative Class : And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life* New York: Basic Books.
- . 2005. *Cities and the Creative Class*. New York, Londres: Routledge.
- Fourcaut, Annie. 1999. «Les habits neufs de la politique de la ville depuis 1980». *Vingtième siècle. Revue d'histoire* 64 (1), 113-20.
- Fourrot, Aude-Claire. 2008. *Gestions politiques de l'intégration des immigrants et des communautés ethnoculturelles à Montréal et à Laval*. PhD, sous la direction de Jane Jenson. Département de science politique. Université de Montréal.
- FQM. 2005. *Pour un État de proximité et une autonomie des communautés : proposition de loi-cadre sur la décentralisation*. En ligne. http://www.fqm.ca/documents/memoiredecentralisation_260405.pdf (consulté le 20 juin 2009).

- France. Commission nationale pour le développement social des quartiers. 1983. *Ensemble, refaire la ville : rapport au Premier Ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers*. La documentation française.
- . 1998. *Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville*. En ligne. <http://www.admi.net/jo/19990115/PRMX9903379C.html> (consulté le 21 novembre 2008).
- . 1999. *Circulaire du 1^{er} avril 1999 relative à la préparation des diagnostics préalables aux processus de négociation des futurs contrats urbains : contrats de ville et contrat d'agglomération*. En ligne <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/circudiag.pdf> (consulté le 21 novembre 2008).
- . Délégation Interministérielle à la Ville. 2000a. *Le GIP-DSU, un outil au service de la politique de la ville. Guide pratique*. Éditions de la DIV.
- . Sénat. 2000b. *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité. Rapport d'information fait par Michel Mercier ; au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales; rapporteur Jean-Paul Delevoye*. En ligne <http://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-11.pdf>, (consulté le 28 Juillet 2008).
- . Cour des comptes. 2002. *La politique de la ville. Rapport au président de la République et suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*. En ligne <http://www.ccomptes.fr/CC/documents/RPT/PolitiqueVille.pdf> (consulté le 30 septembre 2008).
- . Cour des comptes. 2003. *La déconcentration des administrations et la réforme de l'État. Rapport au Président de la République suivi des réponses du premier ministre et des ministres intéressés*. La documentation française. La version consultée est celle en ligne. <http://www.ccomptes.fr/CC/documents/RPT/Deconcentration.pdf>, consulté le 4 juillet 2008.
- . DATAR. 2004. *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises*. En ligne. <http://www.diact.gouv.fr/IMG/Fichiers/KIOSQUE/Archives/DocumentM%C3%A9tropolés.pdf> (consulté le 21 janvier 2009).
- . 2006a. *Circulaire du 15 septembre 2006 relative à la géographie prioritaire des CUCS, contenu et calendrier de mise en oeuvre*. En ligne http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/Circulaire_CUCS15-09-06.pdf (consulté le 19 juin 2009).

- . 2006b. *Circulaire relative aux Contrats urbains de cohésion sociale du 24 mai 2006*. En ligne http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/Circulaire_CUCS.pdf (consulté le 6 octobre 2006).
- . Comité Interministériel des Villes. 2006c. *Comité interministériel des villes. Jeudi 9 mars 2006*. http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/CIVPRESSE_09-03-06.pdf.
- . Institut National de la Statistique et des Études Économiques. 2006d. *La population immigrée en Provence-Alpes-Côte d'Azur en 2004*. En ligne. http://www.insee.fr/fr/insee_regions/provence/themes/rapport/re09/09_Immigration.pdf (consulté le 30 avril 2009).
- . Assemblée Nationale. 2006e. *Rapport d'information no 2881 déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur l'équilibre territorial des pouvoirs*. En ligne <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-info/i2881.pdf>, (consultée le 28 juillet 2008).
- . Ministère de la Culture et de la Communication. 2008a. *Arrêté du 28 février 2008 fixant la liste restreinte des villes retenues pour participer à la phase finale de sélection d'une « Capitale européenne de la culture » pour 2013*. En ligne. http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20080313&numTexte=50&pageDebut=04613&pageFin=04613 (consulté le 9 juin 2009).
- . 2008b. *Circulaire du premier ministre du 30 juillet 2008 relative à la mise en place des délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville*. En ligne. <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/Circulaire%20n%2052319%20SG%20du%2030%20juillet%202008%20et%20annexes.pdf> (consulté le 19 juin 2009).
- . Délégation Interministérielle à la Ville. non daté. *Les politiques de la ville depuis 1977. Chronologie des dispositifs*. En ligne. <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/chronopolvil14062004.pdf> (consulté le 30 septembre 2008).
- France et Ville de Marseille. 1989. *Convention culturelle entre l'État (Ministère de la Culture) représenté par Monsieur le Préfet de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Préfet de Bouches-du-Rhône et la Ville de Marseille, représentée par le Maire* Consultable au Service de documentation de la Direction régionale des affaires culturelles Provence-Alpes-Côte d'Azur.
- . 1994. *Contrat de ville de Marseille 1994-1998*.

- . 1998. *Convention de développement culturel entre l'État, Ministère de la Culture et de la Communication, et la Ville de Marseille*. Consultable au Service de documentation de la Direction régionale des affaires culturelles Provence-Alpes-Côte d'Azur.
- . 2000. *Contrat de ville de Marseille 2000-2006*.
- . 2007. *Contrat Urbain de Cohésion Sociale 2007-2009*. En ligne <http://sig.ville.gouv.fr/documents/cucs/CS9339.pdf>. (Consulté le 27 novembre 2008).
- France et Région Provence-Alpes-Côte d'Azur. 1984. *Contrat particulier État Région. Développement Social des Quartiers. 1984-1988*.
- Friedmann, John. 1986. «The World City Hypothesis». *Development and Change* 17, 69-83.
- Gagné, Madeleine et Claire Chamberland. 1999. «Les politiques d'immigration et d'intégration : enjeux et perspectives». Dans Marie McAndrew, André-Clément Decouflé et Coryse Ciceri, dir. *Les politiques d'immigration et d'intégration au Canada et en France : analyses comparées et perspectives de recherche. Actes du séminaire tenu à Montréal du 20 au 22 mai 1998*. Paris et Ottawa: Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale et Conseil de Recherche en Sciences Humaines du Canada, 71-89.
- Gagnon, Alain-G et Bernard Jouve. 2006a. «Métropoles, diversité culturelle et changement politique». Dans Alain-G Gagnon et Bernard Jouve, dir. *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 13-47.
- , dir. 2006b. *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Gagnon, Alain-G., Montserrat Guibernau et François Rocher, dir. 2003. *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*. Montréal: IRPP.
- Gagnon, Alain G. 2006. «Le fédéralisme asymétrique au Canada». Dans Alain G Gagnon, dir. *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 287-304.
- García, Marisol. 2006. «Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities». *Urban Studies* 43 (4), 745-65.
- Gastaut, Yvan. 2002. «Le cosmopolitisme, un univers de situation.» *Cahiers de l'Urmis* (8). En ligne. <http://urmis.revues.org/document21.html> (consulté le 4 novembre 2008).

- . 2003. «Marseille cosmopolite après les décolonisations : un enjeu identitaire.» *Cahiers de la Méditerranée* 67. En ligne. <http://cdlm.revues.org/document134.html> (consulté le 4 novembre 2008).
- . 2004. «Français et immigrés à l'épreuve de la crise (1973-1995)». *Vingtième siècle. Revue d'histoire* (84), 107-18.
- Gaudin, Jean-Pierre. 1995. «Politiques urbaines et négociations territoriales : quelles légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?». *Revue française de science politique* 45 (1), 31-56.
- . 1999. *Gouverner par contrat : l'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Geisser, Vincent et Schérazade Kelfaoui. 2001. «Marseille 2001, la communauté réinventée par les politiques». *Migrations société* 13 (77), 55-77.
- Germain, Annick. 1997. *Montréal : laboratoire de cosmopolitisme entre deux mondes*. Montréal: INRS-Urbanisation, Culture et Société. En ligne. http://im.metropolis.net/research-policy/research_content/doc/germain2.pdf (consulté le 30 avril 2009)
- Germain, Annick et Martin Alain. 2006. «La gestion de la diversité à l'épreuve de la métropole ou les vertus de l'adocratie montréalais». Dans Alain-G Gagnon et Bernard Jouve, dir. *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*. Grenoble: Presses de l'Université de Grenoble, 245-62.
- Germain, Annick, Francine Dansereau, Francine Bernèche, Cécile Poirier, Martin Alain et Julie Élizabeth Gagnon. 2003. *Les pratiques municipales de gestion de la diversité à Montréal*. Montréal: Institut National de la Recherche Scientifique, Urbanisation, Culture et Société. En ligne. http://im.metropolis.net/GESTION_DIVERSIT_MONTR_AL_FINAL-030616.pdf (consulté le 19 juin 2009).
- Germain, Annick et Pierre Hamel. 1985. «L'autonomie des collectivités locales : entre la crise et le changement». *Revue internationale d'action communautaire* 13 (53), 35-45.
- Germain, Annick et Damaris Rose. 2000. *Montréal : The Quest for a Metropolis*. Chichester, West Sussex ; Toronto: Wiley.
- Girard, Sylvie et Jean-François Manègre. 1989. *Quelques arpents de neige... À partager. La régionalisation de l'immigration*. Montréal: Conseil des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec.

- Giuly, Éric. 1992. «La décentralisation Defferre : Une méthode de transformation de l'État». Dans Michel Crozier et Sylvie Trosa, dir. *La décentralisation. Réforme de l'État*. Boulogne Billancourt: Éditions Pouvoirs Locaux, 17-21.
- Graham, Katherine et Susan D. Phillips. 2007. «Another Fine Balance : Managing Diversity in Canadian Cities». Dans Keith Banting, Thomas J. Courchene et Leslie Seidle, dir. *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*. Montréal: IRPP, 155-94.
- Gravel, Robert J. 2004. «La gouvernance municipale. Fusion...défusion... confusion... adhésion.». Dans Robert Bernier, dir. *L'État québécois au XXIème siècle*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, 327-49.
- Grémion, Catherine et Christian Mouhanna. 1994. «Les paradoxes d'une institution : le sous-préfet chargé de mission pour la politique de la Ville». *Revue française d'administration publique* (71), 443-54.
- Grémion, Catherine et Nicolas Portier. 1996. «État moderne, État décentralisé ? - Un Godot administratif -». Dans Daniel Hoeffel et Institut de la décentralisation, dir. *La Décentralisation en France. L'État des politiques publiques, la dynamique des réformes locales, la dimension européenne*. Paris: La Découverte, 383-90.
- Grémion, Pierre. 1976. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Éditions du Seuil.
- Grundy, John et Miriam Smith. 2005. «The Politics of Multiscalar Citizenship: The Case of Lesbian and Gay Organizing in Canada». *Citizenship Studies* 9 (4), 389-404.
- Hamel, Pierre. 2005. «Municipal Reform in Quebec : The Trade-off between Centralization and Decentralization». Dans Joseph Garcea et C. LeSage Jr, dir. *Municipal Reform in Canada. Reconfiguration, Re-empowerment and Rebalancing*. Don Mills: Oxford University Press, 149-73.
- Hamel, Pierre J. 2002. «Le "Pacte fiscal" entre le gouvernement du Québec et les municipalités : la raison du plus fort est toujours la meilleure». *Organisations et territoires* 11 (3), 31-8.
- Hamel, Pierre et Lizette Jalbert. 1991. «Local Power in Canada : Stakes and Challenges in the Restructuring of the State». Dans Chris Pickvance et Edmond Préceteille, dir. *State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective*. Londre et New York: Pinter Publisher, 171-96.
- Hargreaves, Alec G. 2007. *Multi-Ethnic France : Immigration, Politics, Culture and Society*. seconde édition ed. New York and London: Routledge.

- Hélin, Jean-Claude. 1992. «Les contrôles de légalités sont-ils efficaces ?». *Cahiers Français* 256, 9-15.
- Helluin, Jean-Jacques. 2000. «La géographie prioritaire de la politique de la ville». *Géocarrefour* 75 (2), 117-22.
- Helly, Denise. 1996. *Le Québec face à la pluralité culturelle, 1977-1994 : un bilan documentaire des politiques*. Sainte-Foy, Québec: Institut québécois de recherche sur la culture.
- Henry, Jean-Robert. 2000. «Métamorphose du mythe méditerranéen». Dans Jean-Robert Henry et Gérard Groc, dir. *Politiques méditerranéennes : Entre logiques étatiques et espace civil. Une réflexion franco-allemande*. Paris et Aix-en-Provence: Karthala et IREMAM, 41-56.
- Holston, James et Arjun Apparadurai. 1996. «Cities and Citizenship». *Public Culture* 8, 187-204.
- Isin, Engin F. 2000. «Democracy, Citizenship and the City». Dans Engin F Isin, dir. *Democracy, Citizenship and the Global City*. Londres: Routledge, 1-21.
- Isin, Engin F et Bryan S Turner. 2002. «Citizenship Studies : an Introduction». Dans Engin F Isin et Bryan S Turner, dir. *Handbook of Citizenship Studies*. Londres: Sage Publication.
- Jalbert, Lizette. 1991. «La décentralisation : enjeux et perspectives». Dans Louis Maheu et Arnaud Sales, dir. *La recomposition du politique*. Paris et Montréal: l'Harmattan et les Presses de l'Université de Montréal, 252-72.
- Jenson, Jane. 1995. «Mapping, Naming and Remembering : Globalization at the End of the Twentieth Century». *Review of International Political Economy* 2 (1), 96-116.
- . 2004. "Social Policy Shifts Scale and Sectors: Governance in France and Britain Compared". Communication présentée à la rencontre du CR 19 de l'Association Internationale de Sociologie, Paris, Sciences Po, 1-3 Septembre 2004.
- . 2005. "La citoyenneté : ses frontières et ses lisières". Communication présentée au colloque *La citoyenneté dans tous ses états*, Université Libre de Bruxelles, 23 Mars 2005.
- Jenson, Jane et Martin Papillon. 2000. «Challenging the Citizenship Regime : The James Bay Cree and Transnational Action». *Politics and Society* 28 (2), 245-64.

- Jenson, Jane et Susan D. Phillips. 1996. «Regime Shift : New Citizenship Practices in Canada». *Revue internationale d'études canadiennes* 14, 111-36.
- . 1999. «Redesigning the Canadian Citizenship Regime: Remaking the Institutions of Representation». Dans Collin. Crouch, Klaus Eder et Damien Tambini, dir. *Citizenship, Market and the State*. Oxford: Oxford University Press, 69-89.
- Jessop, Bob. 2002. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Jobert, Bruno et Michelle Sellier. 1977. «Les grandes villes : autonomie locale et innovation politique». *Revue française de science politique* 27 (2), 205-27.
- Jouve, Bernard. 2003. *La gouvernance urbaine en questions*. Paris: Les Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS.
- . 2004. «Démocraties métropolitaines. De la grande illusion à la grande transformation ?». Dans Bernard Jouve et Phillip Booth, dir. *Démocraties métropolitaines*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, 293-328.
- . 2006. «Défusion municipale et décentralisation à Montréal : vers une recomposition des relations entre les groupes ethnoculturels et la municipalité». *Revue canadienne de science politique* 39 (1), 77-96.
- . 2007a. «Le 'political rescaling' pour théoriser l'État et la compétition territoriale en Europe». Dans Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrat, dir. *Action publique et changement d'échelle. Les nouvelles focales du politique*. Paris: l'Harmattan, 45-55.
- . 2007b. «Urban Societies and Dominant Political Coalitions in the Internationalization of Cities». *Environment and Planning C : Government and Policy* 25, 374-90.
- Jouve, Bernard et Philip Booth. 2004. *Démocraties métropolitaines : transformations de l'État et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Jouve, Bernard et Christian Lefèvre. 1999a. «De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe». *Revue française de science politique* 49 (6), 835-53.
- . 1999b. *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*. Paris: Anthropos.
- Julien, Germain. 1975. «La déconcentration des ministères québécois». Dans Gouvernement du Québec, dir. *Annuaire du Québec 1974*. Québec, 136-42.

- Juteau, Danielle. 1999. *L'ethnicité et ses frontières*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Kherad, Émmanuel. 1999. *2600 ans de Marseille. La Massalia : le livre de l'événement*. Marseille: Éditions Muntaner.
- Kriegel, Blandine. 1998. *La Cité républicaine*. Paris: Éditions Galilée.
- Kymlicka, Will. 2003. *La Voie canadienne : repenser le multiculturalisme*. Montréal: Boréal.
- Kymlicka, Will et Wayne Norman. 1994. «Return of The Citizen : A Survey of Recent Work on Citizenship Theory». *Ethics* 104 (2), 352-81.
- . 2000. *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Labelle, Micheline et Daniel Salée. 1999. «La citoyenneté en question : l'État canadien face à l'immigration et à la diversité nationale culturelle». *Sociologie et société* 31 (2), 125-44.
- Langevin, Philippe. 2001. «L'application de la loi Chevènement dans la région marseillaise : vers des communautés éclatées». Dans André Donzel, dir. *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*. Paris: Maisonneuve et Larose, 189-208.
- Le Blanc, Marie-France. 2006. «Two Tales of Municipal Reorganization: Toronto's and Montreal's Diverging Paths Toward Regional Governance and Social Sustainability». *Revue canadienne de science politique* 39 (3), 571-90.
- Le Galès, Patrick. 1993. *Politique urbaine et développement local : une comparaison franco-britannique*. Paris: L'Harmattan.
- . 1995. «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine». *Revue française de science politique* 45 (1), 57-95.
- . 2003. *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris: Presses de Sciences Po.
- . 2006. «New State Spaces in Western Europe ?». *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (3), 717-7121.
- Lemieux, Vincent. 1997. *La décentralisation*. Sainte-Foy: Éditions de l'IRQC.
- Léonard, Jean-François. 1990. «Le Québec : ses régions et la décentralisation». Dans Manuel Parès i Maicas et Gaëtan Tremblay, dir. *Autonomie et mondialisation : le*

Québec et la Catalogne à l'heure du libre échange et de la Communauté européenne. Sillery: Presses de l'Université du Québec, 39-54.

Leroy, Marc. 1999. «La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-région». *Revue française de science politique* 49 (4), 573-600.

Levine, David. 1997. *La reconquête de Montréal*. Montréal: VLB éditeur.

Lijphart, Arend. 1971. «Comparative Politics and the Comparative Method». *American Political Science Review* 65 (3), 682-93.

Linklater, Andrew. 2002. «Cosmopolitan Citizenship». Dans Engin F. Isin et Brian S. Turner, dir. *Handbook of Citizenship Studies*. London Sage, 317-32.

Lorrain, Dominique. 1989. «La montée en puissance des villes». *Économie et humanisme* (305), 6-21.

———. 1991. «De l'administration républicaine au gouvernement urbain». *Sociologie du travail* 33 (4), 461-85.

———. 1993. «Après la décentralisation. L'action publique flexible». *Sociologie du travail* 35 (4), 285-307.

Mabileau, Albert. 1991. *Le système local en France*. Paris: Montchrestien.

———. 1997. «Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation». *Revue française de science politique* 47 (3), 340-76.

———, dir. 1983. *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*. Paris: Pédone.

Magnusson, Warren. 1983. «Introduction». Dans Warren Magnusson et Andrew Sancton, dir. *City Politics in Canada*. Toronto ; Buffalo: University of Toronto Press, 3-57.

———. 1996. *The Search for Political Space : Globalization, Social Movements and the Urban Political Experience*. Toronto: University of Toronto Press.

Maisetti, Nicolas. 2008. "Projection et insertion euroméditerranéenne de la ville de Marseille". Communication présentée au *Colloque annuel de la Société québécoise de science politique*, Université de Montréal, 8-9 mai 2008.

Manègre, Jean-François. 1993. «La régionalisation de l'immigration : du rêve à la réalité». Dans Micheline Bonneau, Pierre-André Tremblay et Léonie Boisclair, dir. *Immigration et région : nouveaux enjeux, nouvelles perspectives*. Chicoutimi Québec: Chaire d'enseignement et de recherche interethniques et interculturels, 83-109.

- Marseille Provence 2013. 2007. *Marseille Provence 2013. Capitale européenne de la Culture. Dossier de candidature*. En ligne. <http://www.marseille-provence2013.fr/> (consulté le 30 octobre 2008)
- Marseille, Ville de. Direction Général des Affaires Culturelles. 2001. *Marseille 2002-2012. La culture au coeur du débat. Schéma directeur culture*. Délégation Générale des Affaires Culturelles.
- Marshall, T H. 1963. *Sociology at the Crossroads and Other Essays*. Londres: Heinemann.
- Masson, D. 2006. «Constructing Scale/Contesting Scale: Women's Movement and Rescaling Politics in Québec». *Social Politics : International Studies in Gender, State and Society* 13 (4), 462-86.
- Mattina, Cesare. 2003. *La régulation clientélaire : relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980)*. Thèse de doctorat, sous la direction de. Université Pierre Mendès France Grenoble 2.
- . 2007. «Changes in Clientelism and Urban Government: A Comparative Case Study of Naples and Marseilles». *International Journal of Urban and Regional Research* 31 (1), 73-90.
- Mazzella, Sylvie, Pierre-Paul Zalio et Bernard Morel. 1995. *Cinquante ans de recherche urbaine à Marseille. Bilan bibliographique (1945-1995)*. Marseille: PISTE/Plan Urbain.
- McNicoll, Claire. 1993. *Montréal, une société multiculturelle*. Paris: Belin.
- Meintel, Deirdre. 2000. «Plural Identities among Young Adults of Immigrant Background in Montreal». *Horizontes* 14, 13-38.
- Mériaux, Olivier. 2005. «Le débordement territorial des politiques sectorielles». Dans Alain Faure et Anne Cécile Douillet, dir. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 27-32.
- Mévellec, Anne. 2005. «Les transitions institutionnelles territoriales en France et au Québec». Dans Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Palard, dir. *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Saint Nicolas: Les Presses de l'Université Laval, 63-83.
- Montréal International. 2006. *Rapport d'activité 2006*. Montreal: Montreal International. en ligne. <http://www.montrealinternational.com/docs/2007/Rapport2006Fr.pdf> (consulté le 23 février 2008)

- Montréal, Ville de. Service de la planification et de la concertation. 1991. *Mémoire de décision du comité exécutif de la Ville de Montréal sur l'approbation du protocole d'entente entre le ministre des communautés culturelles et de l'immigration et la Ville de Montréal. Dossier 91 0374581*. Archives de la Ville de Montréal.
- . Direction Générale. 1999. *Sommaire décisionnel. Entente-cadre entre le Gouvernement du Québec et la Ville de Montréal. Dossier S991158001*. Archives de la Ville de Montréal.
- . 2004. *L'immigration. Un choix de société à planifier et à soutenir pour une métropole d'avenir*. En ligne. http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/diversite_mtl_fr/media/document/s/memoire_immigration2004.pdf (consulté le 27 juin 2009)
- . 2005. *Budget de 2005 des services corporatifs. Gestion stratégique, Capital humain et Diversité ethnoculturelle*. Ville de Montréal. En ligne. http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service_fin_fr/media/documents/budget-2005-ser-gest-strat.pdf (consultée le 24 mars 2009).
- . 2006a. *Budget 2006. Développement culturel, qualité du milieu de vie et diversité ethnoculturelle*. Ville de Montréal. En ligne. http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service_fin_fr/media/documents/budget-2006-ser-dev-cult.pdf (consulté le 24 mars 2009).
- . 2006b. *Le budget des services*. Ville de Montréal. En ligne. http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service_fin_fr/media/documents/budget-2006-ser-intro.pdf (consulté le 24 mars 2009).
- . 2007a. *Budget 2007. Service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle*. Ville de Montréal. En ligne. http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service_fin_fr/media/documents/budget-2007-ser-dev-cult.pdf (consulté le 24 mars 2009).
- . Direction de la diversité sociale. 2007b. *Planification stratégique en matière de diversité ethnoculturelle (2007-2010)*. Montreal : Ville de Montréal.
- . 2007c. *Sommaire décisionnel : Approuver la planification stratégique triennale en matière de diversité ethnoculturelle. Dossier 1073881001*. Archives de la Ville de Montréal.
- Moore, Damian. 2001. *Ethnicité et politique de la ville en France et en Grande Bretagne* Paris: L'Harmattan.
- Morel, Bernard. 1999. *Marseille : naissance d'une métropole*. Paris: L'Harmattan.

- . 2005. «Marseille, d'une économie à l'autre». *Faire savoirs* (5), 5-11.
- Moulinier, Pierre. 2002. *Politique culturelle et décentralisation*. Paris: L'Harmattan.
- Muller, Pierre. 1992. «Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politique publique». *Revue française de science politique* 42 (2), 275-97.
- Négrier, Emmanuel. 1995. «Intégration européenne et échanges politiques territorialisés». *Pôle Sud* 3 (1), 38-54.
- . 2005. *La question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble
- . 2007a. «Introduction générale : penser la contingence territoriale». Dans Alain Faure et Emmanuel Négrier, dir. *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critique de la territorialisation*. Paris: L'Harmattan, 9-15.
- . 2007b. «L'échelle métropolitaine pour repenser la politique». Dans Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrat, dir. *Action publique et changement d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan, 29-44.
- Nussbaum, Martha C. 1996. «Patriotism and Cosmopolitanism». Dans Joshua C. Cohen, dir. *For Love of Country : Debating the Limits of Patriotism*, 3-17.
- Ohnet, Jean-Marc. 1994. *Histoire de la décentralisation française*. Paris: Le Livre de Poche.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 1995. «La politique de terrain». *Enquête* 1, 71-109.
- Papillon, Martin et Luc Turgeon. 2003. «Nationalism's Third Way ? Comparing the Emergence of Citizenship Regimes in Quebec and Scotland». Dans Alain G Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher, dir. *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*. Montréal: IRPP, 315-41.
- Paré, Sylvie, Winnie Frohn et Marie-Ève Laurin. 2002. «Diversification des populations dans la région de Montréal : de nouveaux défis de la gestion urbaine». *Canadian Public Administration/Administration Publique du Canada* 45 (2), 195-216.
- Piché, Victor. 2002. «Les migrations : des enjeux mondiaux aux enjeux locaux». *Cahiers québécois de démographie* 31 (1), 1-6.
- . 2003. «Un siècle d'immigration au Québec : De la peur à l'ouverture». Dans Victor Piché et Céline Le Bourdais, dir. *La démographie québécoise – Enjeux du XXI^{ème} siècle*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 225-63.

- Pinson, Gilles. 2000. «L'internationalisation des villes comme objet d'expertise». *Pôle Sud* 13 (1), 85-102.
- Poirier, Cécile. 2005a. *L'ethnicité comme ressource politique : partage de l'espace urbain et gestion de la diversité à Montréal et à Bordeaux*. PhD et Doctorat en études urbaines, sous la direction de Études urbaines INRS-UCS et UQAM et Université Bordeaux-3.
- . 2005b. *La gestion municipale de la diversité ou l'émergence d'un champ de recherche : Genèse et perspectives*. Montréal: INRS-Urbanisation, Culture et Société. En ligne. www.ucs.inrs.ca/pdf/inédits2005_07.pdf (consulté le 8 Août 2006)
- Poirier, Christian. 2003. "Federal-Provincial-Municipal Relations in Immigration and Settlement". Communication présentée à la *Conference on Municipal-Provincial-Federal Relations*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 9-10 mai.
- . 2006. «Les villes et la gestion de la diversité ethnique». Dans Jacques Palard, Alain-G Gagnon et Bernard Gagnon, dir. *Diversité et identités au Québec et dans les régions d'Europe*. Québec et Bruxelles: Presses de l'Université Laval et PIE-Peter Lang, 193-211.
- Porter, Michael E. 2003. «The Economic Performance of Regions». *Regional Studies* 37 (6-7), 549-78.
- Poutignat, Philippe et Jocelyne Streiff-Fénart. 1995. *Théories de l'ethnicité*. Paris: PUF.
- Prémont, Marie-Claude. 2005. «Montréal face à Québec : la longue histoire des recompositions territoriales dans la région métropolitaine de Montréal». Dans Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Pallard, dir. *Jeux d'échelle et transformation de l'État*. Saint Nicolas: Les Presses de l'Université Laval, 47-62.
- Proulx, Marc-Urbain. 2002. *L'économie des territoires au Québec*. Sainte Foy: Les Presses de l'Université du Québec.
- Proulx, Marc-Urbain, Isabel Brochu, Martin Robitaille, Guy Chiasson, Denis Geoffroy, Éric Gauthier et Ali Doubi. 2005. *Les territoires du Québec et la décentralisation gouvernementale*. Rimouski: UQAR/Centre de recherche sur le développement territorial. En ligne. <http://www.uqar.quebec.ca/crdt/fr/frames.html> (consulté le 2 avril 2009)
- Proulx, Pierre-Paul. 2006. «La compétitivité des villes canadiennes en Amérique du Nord». Dans Dianne-Gabrielle Tremblay et Rémy Tremblay, dir. *La*

compétitivité urbaine à l'ère de la nouvelle économie: enjeux et défis. Montréal: Presses de l'Université du Québec, 17-40.

- Purcell, Mark. 2003. «Citizenship and the Right to the Global City : Reimagining the Capitalist World Order». *International Journal of Urban and Regional Research* 27 (3), 564-90.
- Québec. Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration. 1990. *Au Québec, pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*. Montréal : Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, Direction des communications.
- . ministère des communautés culturelles et de l'immigration. 1991. *Au Québec pour bâtir ensemble. Plan d'action gouvernemental en matière d'immigration et d'intégration*. Gouvernement du Québec.
- . Ministère du Conseil exécutif. 1995. *Décentralisation. Un choix de société*. Québec : Ministère du Conseil exécutif.
- . Vérificateur général du Québec. 1998. *Rapport à l'Assemblée nationale pour 1997-1998. Tome II*. En ligne <http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/publications/rapport-annuel/1997-1998-T2/Rapport1997-1998-T2.pdf>, (consulté le 1er avril 2009).
- . Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. 2000. *Rapport d'activités 1998-1999*. En ligne <http://www.micc.gouv.qc.ca/fr/ministere/rapport-annuel.html> (consulté le 23 juin 2009).
- . Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. 2002. *Programmes d'aide financière. Descriptif du Programme de soutien à l'insertion en emploi*.
- . Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. 2003. *Programme de soutien à la participation civique (PSPC)*.
- . Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. 2004a. *Des valeurs partagées, des intérêts communs*. En ligne. http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/pdf/PlanAction20042007_integral.pdf (consulté le 27 juin 2009).
- . Ministère des Affaires municipales du Sport et du Loisir et Ministère des Finances. 2004b. *Repenser les relations avec les municipalités : document préparatoire aux discussions sur la décentralisation et sur le renouvellement du pacte fiscal*. En ligne.

http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/finances/repenser_relations_municipalites.pdf (consulté le 27 juin 2009).

- . Ministère des Affaires municipales et des Régions. 2005a. *Plan stratégique 2005-2008. Affaires municipales et Régions*. En ligne. <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/ministre/plan-strategique-2005-2008-mamr.pdf> (consulté le 27 juin 2009).
- . Ministère des Affaires municipales et des Régions. 2005b. *Projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale. La décentralisation*. En ligne. <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs52259> (consulté le 20 juin 2009).
- . Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles. 2007a. *Programme d'Appui aux Relations Civiques et Interculturelles (PARCI). Année financière 2007-2008*.
- . Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles. 2007b. *Rapport annuel de gestion 2006-2007*. En ligne. <http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/fr/ministere/rapport-annuel/Rapport-annuel-2006-2007.pdf> (consulté le 6 avril 2009).
- . Ministère des Affaires municipales et des Régions. 2007c. *Rapport sur la mise en oeuvre du protocole d'entente avec les Présidents des Conférences régionales des élus*. En ligne http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/regions/rapp_protocole_entente_cre.pdf, (consulté le 19 juin 2009).
- . Assemblée nationale. 2008. *Projet de loi no 22 (2008, chapitre 19). Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant Montréal*. En ligne. <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2008C19F.PDF> (consulté le 23 juin 2009).
- . Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles. 2009. *Présence en 2009 des immigrants admis au Québec de 1998 à 2007*. Gouvernement du Québec. En ligne. <http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/fr/recherches-statistiques/Presence-Quebec-2009-immigrants-admis1998-2007.pdf>, (consulté le 8 juin 2009).
- Québec, (Province) et Ville de Montréal. 1991. *Protocole d'entente entre la Ministre des Communautés Culturelles et de l'Immigration et Vice-Présidente du Conseil du Trésor et la Ville de Montréal. Dossier 910374581*. Archives de la Ville de Montréal.
- . 1999a. *Entente-cadre entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal concernant l'établissement d'un partenariat pour la mise en oeuvre d'initiatives*

stratégiques à l'occasion d'un plan d'action conjoint. Dossier S991158001. Archives de la Ville de Montréal.

- . 1999b. *Lettre d'entente entre le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et la Ville de Montréal relative à un plan d'action visant à favoriser l'accueil et l'intégration, en français, des immigrants à la communauté montréalaise et à la culture québécoise. Dossier CO9900660. Archives de la Ville de Montréal.*
- . 2000. *Lettre d'entente entre le Ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et la Ville de Montréal relativement à un plan d'action conjoint dans le but de favoriser l'accueil et l'intégration, en français, des immigrants dans les quartiers de Montréal. Dossier CO00 00935. Archives de la Ville de Montréal.*
- . 2001. *Lettre d'entente entre le Ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et la Ville de Montréal relativement à un plan d'action conjoint dans le but de favoriser l'accueil et l'intégration, en français, des immigrants dans les quartiers de Montréal. Dossier CO01 00879.*
- . 2002a. *Déclaration conjointe du Gouvernement du Québec et de la Nouvelle Ville de Montréal au sommet de Montréal, les 5-6 Juin 2002. En ligne. http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2137,2657512&_dad=portal&_schema=PORTAL (consulté le 12 novembre 2007).*
- . 2002b. *Lettre d'entente entre le Ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et la Ville de Montréal relativement à un plan d'action conjoint dans le but de favoriser l'accueil et l'intégration, en français, des immigrants dans les quartiers de Montréal. Dossier CM02 0177. Archives de la Ville de Montréal.*
- . 2003. *Contrat de Ville de Montréal (2003-2007). Dossier CM03 0068 Archives de la Ville de Montréal.*
- . 2004. *Addenda à la Lettre d'entente 2002-2005 intervenue entre le Ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et la Ville de Montréal. Dossier CM04 0271. Archives de la Ville de Montréal.*
- . 2005. *Addenda à la Lettre d'entente 2002-2005 intervenue entre le Ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et la Ville de Montréal. Dossier CM05 0421 Archives de la Ville de Montréal.*
- . 2006a. *Addenda à la lettre d'entente 2002-2005 intervenue entre la Ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles et la Ville de Montréal. Dossier CM06 0297. Archives de la Ville de Montréal.*

- . 2006b. *Entente administrative entre la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et la Ville de Montréal. Dossier CG060517* Archives de la Ville de Montréal.
- . 2007. *Entente triennale entre la ministre de l'Immigration et des communautés culturelles et la Ville de Montréal. Dossier CM07 0623*. Archives de la Ville de Montréal.
- . 2009. *Programme régional d'intégration. Convention de modification au protocole d'entente. Dossier CM090502*. Archives de la Ville de Montréal.
- Raffy, Serge. 1989. *Les enfants de Gaston. La bataille pour Marseille*. Paris: Jean-Claude Lattès.
- Rémond, Bruno. 1992. «La loi du 6 février 1992 : le "second souffle" de la décentralisation ?». *Cahiers français* (256), 87-90.
- Rivard, Matthieu, Mariona Tomas et Jean-Pierre Collin. 2004. *La gouvernance métropolitaine à Montréal : le temps des réformes*. Montréal: Ville de Montréal et INRS Urbanisation, culture et société - Groupe de recherche sur l'innovation municipale. En ligne. <http://ejc.inrs-ucs.uquebec.ca/VilleMtl.pdf> (consulté le 23 juin 2009)
- Rocco, Raymond. 1999. «The Formation of Latino Citizenship in Southeast LA». *Citizenship Studies* 3 (2), 253-66.
- . 2000. «Associational Rights-Claims, Civil Society and Place». Dans Engin F Isin, dir. *Democracy, Citizenship and the Global City*. Londres: Routledge, 218-39.
- Rocher, François, Micheline Labelle, Anne-Marie Field et Jean-Claude Icart. 2007. *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois : généalogie d'un néologisme. Rapport présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*. Montréal et Ottawa: UQAM, Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté et Université d'Ottawa En ligne. <http://www.accommodements.qc.ca/documentation/rapports/rapport-3-rocher-francois.pdf> (consulté le 4 mars 2009)
- Roncayolo, Marcel. 1996. *Les grammaires d'une ville. Essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*. Paris: Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Rondin, Jacques. 1985. *Le sacre des notables. La France en décentralisation*. Paris: Fayard.

- Rouhani, Farhang. 2003. «"Islamic Yuppies"? State Rescaling, Citizenship, and Public Opinion Formation in Tehran, Iran». *Urban Geography* 24 (2), 169-82.
- Sadran, Pierre. 1983. «Les communes face aux autres collectivités territoriales». Dans Albert Mabileau, dir. *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*. Paris: Pédone, 43-56.
- Saez, Guy. 1993. «Vers la fin de l'État culturel ?». *Revue française d'administration publique* (65), 73-87.
- . 2005. «L'action publique culturelle et la transition territoriale du système politique». Dans Alain Faure et Anne-Cécile Douillet, dir. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses de l'Université de Grenoble, 229-50.
- Samson, Michel. 1999a. «Les raisons d'une mode.» *Le Monde* 22 Juin 1999, 11.
- . 1999b. «Marseille, laboratoire de la cohabitation entre communautés.» *Le Monde* 22 juin 1999, 11.
- Samson, Michel et Michel Peraldi. 2006. *Gouverner Marseille. Enquête sur les mondes politiques marseillais*. Seconde ed. Paris: La Découverte.
- Sassen, Saskia. 1996. *La ville globale : New York, Londres, Tokyo*. Paris: Descartes et Cie.
- . 2000. «The Global City. Strategic Site/New Frontier». Dans Engin F Isin, dir. *democracy, Citizenship and the Global City*. Londres: Routledge, 48-61.
- . 2002. «Towards Post-National and Denationalized Citizenship». Dans Engin F Isin et Bryan S Turner, dir. *Handbook of Citizenship Studies*. Londres: Sage Publication, 277-91.
- Schmidt, Vivien. 1990. *Democratizing France. The Political and Administrative History of Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schnapper, Dominique. 1994. *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de Nation*. Paris: Gallimard.
- . 2000. *Qu'est-ce que la citoyenneté ?* Paris: Gallimard.
- Scott, Robert (Sir), Jean Gueguinou, Anne Magnant, Alain Crombecque, Danuta Glondys, Mary Mac Carthy, Patrice Martinet, Mary Michailidou, Philippe Nachbar et Jordi Pascual y Ruiz. 2008. *Rapport de présélection du jury de sélection pour la désignation d'une capitale européenne de la culture pour 2013*. En ligne. <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/index-2013.html>, (consulté le 20 novembre 2008).

- Séguin, Anne-Marie et Gérard Divay. 2004. «Le contrat de ville de Montréal et la lutte à l'exclusion». Dans Michel Venne, dir. *L'annuaire du Québec*. Montréal: Fides, 824-34.
- Simard, Myriam. 1996. «La politique québécoise de régionalisation de l'immigration : enjeux et paradoxes». *Recherches sociographiques* 37 (3), 439-69.
- Simmel, Georg. 1990 [1903]. «Métropoles et mentalités». Dans Yves Grafmeyer et Isaac Joseph, dir. *L'École de Chicago : naissance de l'écologie urbaine*. Paris: Aubier, 61-77.
- Simmies, James. 2001a. «Innovation and Agglomeration Theory». Dans James Simmies, dir. *Innovative Cities*. Londres et New York: Spon Press, 9-52.
- , dir. 2001b. *Innovative Cities*. Londres et New York: Spon Press.
- Skocpol, Theda. 1985a. «Bringing the State Back In : Strategies of Analysis in Current Research». Dans Peter B Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol, dir. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-37.
- . 1985b. *États et révolutions sociales : la révolution en France, en Russie et en Chine*. Paris: Fayard.
- . 2003. «Doubly Engaged in Social Science : The Promise of Comparative Historical Analysis». Dans James Mahoney et Dietrich Rueschemeyer, dir. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 407-28.
- Smith, Brian C. 1985. *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*. Londres: George Allen & Unwin.
- Soucy, Céline. 2002. «La réforme de l'organisation municipale au Québec : bilan et contexte». *Organisations et territoires* 11 (3), 15-21.
- Soysal, Yasemin 1994. *Limits of Citizenship : Migrants and Postnational Membership in Europe* Chicago: University of Chicago Press.
- Spire, Alexis. 2005. *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*. Paris: Grasset.
- Stolarick, Kevin, Richard Florida et Louis Musante. 2005. *Montréal, ville de convergences créatives : perspectives et possibilités*. http://www.culturemontreal.ca/pdf/050127_catalytix_fr.pdf, consultée le 23 mars 2009

- Taliano-Des Garets, Françoise. 2007. *Les métropoles régionales et la culture : 1945-2000*. Paris: Comité d'histoire du Ministère de la Culture. La Documentation française.
- Témime, Émile. 1991. *Migrances. Histoire des migrations à Marseille. Le choc de la décolonisation*. Vol. 4. Aix-en-Provence: La Calade.
- Thériault, Lise. 2005. «Le rapprochement interculturel : une vision d'ensemble». *Thèmes canadiens* (Automne), 4-6.
- Thoenig, Jean-Claude. 1992. «La décentralisation : dix ans déjà, et après ?». *Cahiers français* (256), 73-7.
- Thomas, Timothy Lloyd. 1997. *A City with a Difference : The Rise and Fall of the Montreal Citizen's Movement*. Montréal: Véhicule Press.
- Tilly, Charles. 1984. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russell Sage Foundation.
- Tindal, C. R. et S. Nobes Tindal. 2000. *Local Government in Canada*. 5th ed. Scarborough, Ont.: Nelson Thomson Learning.
- Tissot, Sylvie. 2007. *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*. Paris Seuil.
- Tobin, Im. 1997. *Le préfet dans la décentralisation*. Paris: l'Harmattan.
- Tomàs Fornès, Mariona 2008. «Emmanuel Négrier. La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale.» *Métropoles* (3). En ligne. <http://metropoles.revues.org/> (consulté le 23 juin 2009).
- Tomàs, Mariona. 2007. *Penser métropolitain? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal*. Ph.D., sous la direction de Jean-Pierre Collin et Laurence Bhérier. Programme conjoint en Études urbaines. UQÀM et INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- Union européenne. Parlement européen et Conseil. 2006. *Décision No 1622/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 instituant une action communautaire en faveur de la manifestation «Capitale européenne de la culture» pour les années 2007 à 2019*. En ligne. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:304:0001:0006:FR:PDF> (consulté le 19 novembre 2008).
- Urfalino, Philippe. 1987. «La municipalisation de la culture». Dans François Chazel, dir. *Pratiques culturelles et politique de la culture*. Bordeaux: Maison des Sciences de l'Homme et de la Culture, 53-73.

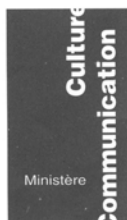
- Varsanyi, Monica. 2006. «Interrogating Urban Citizenship vis-à-vis Undocumented Migration». *Citizenship Studies* 10 (2), 229-49.
- Verclytte, Stéphane. 1997. *La déconcentration en France : histoire et actualité*. Paris: la Documentation française.
- Villeneuve, Paul. 1992. «Les vicissitudes des partis politiques municipaux au Canada». Dans *Les formes modernes de la démocratie*. Montréal et Paris: Les Presses de l'Université de Montréal et les Éditions L'Harmattan, 181-98.
- Walton-Roberts, Margaret. 2004. «Rescaling Citizenship; Gendering Canadian Immigration Policy». *Political Geography* (23), 265-81.
- Weil, Patrick et Randall Hansen. 1999. «Introduction. Citoyenneté, immigration et nationalité : vers la convergence européenne ?». Dans Patrick Weil et Randall Hansen, dir. *Nationalité et Citoyenneté en Europe*. Paris: La Découverte, 9-28.
- Yashar, Deborah J. 1999. «Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America». *World Politics* 52 (1), 76-104.

ANNEXES

**ANNEXE 1 AUTORISATION DE CONSULTATION PAR DÉROGATION DE
DOCUMENTS D'ARCHIVE PUBLIQUE NON LIBREMENT
COMMUNICABLES**



Paris, le 03 JAN. 2008



Monsieur Thomas GULIAN

**Direction
des archives
de France**

Département de la politique archivistique
et de la coordination interministérielle

M. Girard
Affaire suivie par 01.40.27.63.56
TG/PB - DEROG/2007 3555
poste

Références

Monsieur,

56, rue des Francs-Bourgeois
75141 Paris Cedex 03
France
Téléphone 01 40 27 63 56

Le maire de Marseille m'a transmis le 17 décembre dernier, la demande de dérogation aux règles de communicabilité des archives publiques que vous avez présentée le 20 septembre 2007, en application du livre II du Code du patrimoine, consacré aux archives, et du décret n° 79-1038 du 3 décembre 1979, pour obtenir la communication de documents non encore librement communicables conservés aux archives communales.

Les services qui ont versé ces documents m'ayant fait connaître leur accord, je suis heureuse de vous faire savoir que j'ai décidé de donner une suite favorable à cette demande.

En conséquence, je vous autorise à consulter aux archives communales de Marseille les articles qui y sont conservés sous les cotes suivantes :

- 748 W 6 ;
- ✓ - 917 W 14 ;
- ✗ - 935 W 46, 47 ;
- 971 W 1, 2 ;
- 1020 W 33 ;
- 1054 W 13 ;
- 1162 W 22

.../...

Je vous rappelle qu'aucune reproduction de quelque nature que ce soit n'est autorisée, et je vous demande de vous conformer à l'engagement que vous avez déjà signé de ne publier ou de ne communiquer aucune information susceptible de porter atteinte à la sûreté de l'État, à la défense nationale ou à la vie privée des personnes.

Il vous appartient de vous présenter vous-même aux archives communales de Marseille avec cette lettre pour obtenir la communication des documents.

Je souhaite que vos recherches se poursuivent avec succès et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

P/la ministre de la culture et de la communication,
La directrice des Archives de France

Martine de BOISDEFFRE

ANNEXE 2 LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS AUX ARCHIVES MUNICIPALES DE LA VILLE DE MARSEILLE

Dans la liasse cotée 483 W 500 :

- Note de la préfecture des Bouches-du-Rhône, datée du 24 janvier 1975, concernant le programme d'action en faveur de la population étrangère à Marseille.

Dans la liasse cotée 899 W 1 :

- Projet de Contrat d'Agglomération, non daté.

Dans la liasse cotée 748 W 5 :

- Contrat liant l'AGAM et le CLARB portant sur la recherche sur le logement des immigrés.
- Lettre de Hervé de Charrette au préfet de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et des Bouches-du-Rhône, datée du 27 janvier 1975.
- Lettre de la préfecture au Directeur des services techniques de la Ville de Marseille datée du 15 janvier 1975.
- Projet des Statuts du Groupement d'Intérêt Économique, non daté.

Dans la liasse cotée 971 W 1 :

- Plans relatifs aux périmètres des secteurs opérationnels des quartiers en difficulté du Contrat de Ville, daté de novembre 1988, Archives municipales cote 971 W 1.

Dans la liasse cotée 971 W 2 :

- Document de la Direction habitat de la Ville de Marseille relatif au projet de Contrat État-Ville, décembre 1988, Archives municipales, cote 971 W 2.

- Lettre du délégué interministériel à la ville, Yves Dauge, au maire de Marseille Robert-Paul Vigouroux datant du 1^{er} juin 1989, Archives municipales de la Ville de Marseille, côte 971 W 2.

- Note d'orientation envoyée par le délégué interministériel à la ville au maire de Marseille, dans sa lettre d'acceptation de la procédure du contrat de ville datant du 1^{er} juin 1989

- Note à l'attention du directeur général des services administratifs de la Ville de Marseille faisant un compte-rendu de la réunion du 23 novembre 1989

Dans la liasse cotée 917 W 14 :

- Contrat État-Ville, programme d'action, version datant du 18 septembre 1990.

- Contrat État-Ville, version datant du 15 octobre 1990

Dans la liasse cotée 935 W 46 :

- Projet de déclaration d'intention préalable au contrat de ville de Marseille.

- Projet de contrat État Ville, version du 5 juillet 1990.

ANNEXE 3 LISTE DES ENTRETIENS MENÉS DANS LE CADRE DE LA THÈSE

À moins d'indications contraires, les entretiens ont été menés en situation de face à face et enregistrés. Cette procédure a fait l'objet d'une validation du Comité d'éthique de la recherche de la Faculté des arts et sciences de l'université de Montréal (CERFAS).

À Marseille :

N°	Date	Nom ou Fonction	Indications
1	14 novembre 2006	Anonyme	
2	16 novembre 2006	Chef de projet, axe thématique, Politique de la ville	
3	19 novembre 2006	Frédéric Zamantian, Ancien président de la Jeunesse arménienne de France – Marseille	
4	22 novembre 2006	Chef de projet de la Politique de la ville, 15 ^{ème} arrondissement.	
5	29 novembre 2006	Directeur du groupement d'intérêt public pour la gestion de la Politique de la Ville	
6	1 ^{er} décembre 2006	Employés, Mission locale de Marseille	
7	1 ^{er} décembre 2006	Fonctionnaire, Direction départementale de l'équipement	
8	4 décembre 2006	Directrice de la Direction régionale de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et l'égalité	
9	7 décembre 2006	Représentant de l'Église apostolique arménienne auprès de Marseille Espérance	
10	8 décembre 2006	Chargée de mission, Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances	
11	12 décembre 2006	Chargée de mission, Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances	
12	13 décembre 2006	Chargée de mission, Plan local pour l'insertion et l'emploi	
13	13 décembre 2006	Fonctionnaire, Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation	

		professionnelle	
14	14 décembre 2006	Ancien Chargé de mission dans le cabinet de Gaston Defferre au sein de l'établissement public régional, détaché auprès de la Commission nationale de développement social des quartiers	
15	15 décembre 2006	Jean-François Mattei, conseiller municipal délégué à la Recherche scientifique, à l'enseignement supérieur, aux pôles technologiques, aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, aux relations avec les communautés et à Marseille Espérance	
16	18 décembre 2006	Coordinateur du « réseau points d'appui », Association « Espace », Accueil aux étrangers. Centre de ressources pour les acteurs de l'intégration.	
17	18 décembre 2006	Sabine Bernasconi, conseillère municipale déléguée au Plan Marseille emploi et à la formation professionnelle, pour Marseille, conseillère d'arrondissements pour la mairie du 1er secteur.	
19	21 décembre 2006	Georges Hovsepian, maire d'arrondissement du 7 ^{ème} secteur.	
20	3 janvier 2007	Juriste, Centre d'accès au droit des étrangers	
21	4 janvier 2007	Chef de projet Politique de la ville, 13 ^{ème} et 14 ^{ème} arrondissements	
22	10 janvier 2007	Ancien Chargé de mission dans le cabinet de Gaston Defferre au sein de l'établissement public régional, détaché auprès de la Commission nationale de développement social des quartiers (2)	
23	11 janvier 2007	Marie-Jeanne Fay, 13 ^{ème} Adjointe au maire de Marseille, déléguée à la Solidarité, à l'intégration et à la lutte contre l'exclusion, à l'unité d'hébergement d'urgence et au SAMU Social, pour Marseille, Conseillère	

		d'arrondissements pour la mairie du 1er secteur	
24	12 janvier 2007	Préfète déléguée pour l'égalité des chances dans les Bouches-du-Rhône	
25	15 janvier 2007	ex-Conseillère technique aux relations avec les communautés du maire de Marseille Robert-Paul Vigouroux	
26	17 janvier 2007	Directeur, Fédération comorienne (FECOM)	
27	18 janvier 2007	Serge Botey, Ville de Marseille, 11ème Adjoint délégué à la Culture et aux Grands événements, pour Marseille, conseiller d'arrondissements, pour la mairie du 3ème secteur, et Jean Mangion, Directeur de la Délégation générale des affaires culturelles	
23	11 janvier 2007	Marie-Jeanne Fay, 13ème Adjointe au maire de Marseille, déléguée à la Solidarité, à l'intégration et à la lutte contre l'exclusion, à l'unité d'hébergement d'urgence et au SAMU Social, pour Marseille, Conseillère d'arrondissements pour la mairie du 1er secteur	
24	12 janvier 2007	Préfète déléguée pour l'égalité des chances dans les Bouches-du-Rhône	
25	15 janvier 2007	ex-Conseillère technique aux relations avec les communautés du maire de Marseille Robert-Paul Vigouroux	
26	17 janvier 2007	Directeur, Fédération comorienne (FECOM)	
27	18 janvier 2007	Serge Botey, Ville de Marseille, 11ème Adjoint délégué à la Culture et aux Grands événements, pour Marseille, conseiller d'arrondissements, pour la mairie du 3ème secteur, et Jean Mangion, Directeur de la Délégation générale des affaires culturelles	
28	22 janvier 2007	Ingénieur principal, Chargée de mission auprès de l'Adjoint au maire de Marseille délégué à la Politique de la ville et au Grand projet de ville, Ville de Marseille	

29	24 janvier 2007	Anonyme	
30	26 janvier 2006	Employée, association Espace Culture	

À Montréal :

No	Date	Nom ou Fonction	Indications
31	10 octobre 2007	Fonctionnaire, Citoyenneté et Immigration Canada	
32	26 octobre 2007	Fonctionnaire, Ville de Montréal, Direction de la diversité sociale	
33	1 ^{er} novembre 2007	Stephen Reichold, Directeur, Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI)	
34	2 novembre 2007	Fonctionnaire, Ville de Montréal	
35	9 novembre 2007	Fonctionnaire, Ville de Montréal	Non enregistré, retranscrit à partir de nos notes
36	14 novembre 2007	Directeur, organisme communautaire La Maisonnée	
37	19 novembre 2007	Agent de développement communautaire, Ville de Montréal, arrondissement Notre Dame de Grâce/Côte des Neiges	
38	20 novembre 2007	Fonctionnaire, ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.	Non enregistré, retranscrit à partir de nos notes
39	15 novembre 2007	Fonctionnaire, Ville de Montréal	Entretien téléphonique, retranscrit à partir de nos notes
40	3 décembre 2007	Agent de développement communautaire, Ville de Montréal Arrondissement, Ville Saint Laurent	
41	5 décembre 2007	Fonctionnaire, Direction régionale de Montréal, ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles	

42	27 novembre 2007	Directeur, organisme communautaire La Maisonnée	
43	10 décembre 2007	Fonctionnaire, Direction des politiques et programmes d'intégration, de régionalisation et de relations interculturelles, ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles	
44	12 décembre 2007	Fonctionnaire, Service Immigration Québec, ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles	
45	17 décembre 2007	Ancienne Chef de division de la Division des affaires interculturelles, Ville de Montréal	
46	19 février 2008	Fonctionnaire, Ville de Montréal, Direction de la diversité sociale	