Comprendre la différenciation institutionnelle par les mécanismes de changement institutionnel

Aude-Claire Fourot

Centre d'Etudes Européennes / Sciences Po Paris,

audeclaire.fourot@sciences-po.fr

Working papers du Programme
Villes & Territoires

wppoleville@gmail.com
http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/

Résumé :

Si l'étude des institutions est traditionnellement marquée par l'analyse de la stabilité, les néo-institutionnalistes ont cherché depuis les années 1990 à combler ce biais en consacrant leurs recherches à l'évolution et au changement des institutions. Un pan important de cette littérature est dédié aux mécanismes de changement alors que les mécanismes étaient davantage utilisés pour expliquer la résilience et la reproduction institutionnelles. Or, si plusieurs chercheurs ont vu dans le local un échelon privilégié pour étudier le changement institutionnel, que ce soit du point de vue des politiques publiques, de l'État ou encore de la représentation politique, peu ont étudié les mécanismes de changement des institutions et des politiques locales. L'objectif de ce texte est d'identifier des mécanismes de changement institutionnel à l'échelon local pour expliquer la mise en place et l'évolution de politiques publiques, et plus particulièrement pour mieux comprendre la différenciation territoriale. Grâce à une comparaison diachronique des mécanismes de changement institutionnel, nous analysons la politique à destination des immigrants et des minorités ethnoculturelles/racisées menée par une municipalité canadienne, la Ville de Laval. Nous montrerons que les configurations institutionnelles, spécifiques à chaque ville et variables dans le temps, façonnent des mécanismes de changement, qui, à leur tour, expliquent l'évolution des politiques publiques locales.

Pour citer ce document :

Fourot, Aude-Claire (2010). « Comprendre la différenciation territoriale par les mécanismes de changement institutionnel », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2010-10 Paris, Sciences Po

Pour une version électronique de ce document de travail et des autres numéros des *Working papers du Programme Villes & territoires*, voir le site web http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/

Abstract:

Readers wishing to cite this document are asked to use the following form of words:

Fourot, Aude-Claire (2010). « Comprendre la différenciation territoriale par les mécanismes de changement institutionnel », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2010-10 Paris, Sciences Po

For an on-line version of this working paper and others in the series, please visit our website at: http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/

Sciences Po – Programme Villes et Territoires
27 rue Saint-Guillaume, 75337 Paris Cedex 07
Tel. : 01 45 49 50 50 / Fax. : 01 42 22 31 26 / mail : wppoleville@gmail.com
http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/

1. Introduction

Si l'étude des institutions est traditionnellement marquée par l'analyse de la stabilité, les néo-institutionnalistes ont cherché depuis les années 1990 à combler ce biais en consacrant leurs recherches à l'évolution et au changement des institutions (par exemple Mahoney et Thelen 2010 ; Thelen 2003 ; Weir 2006). Un pan important de cette littérature est dédié aux mécanismes de changement (Campbell 2004 ; McAdam, Tarrow et Tilly 2008 ; Streeck et Thelen 2005 ; etc.) alors que les mécanismes étaient davantage utilisés pour expliquer la résilience et la reproduction institutionnelles (entre autres Mahoney 2000 ; Pierson 2000). Or, si plusieurs chercheurs ont vu dans le local un échelon privilégié pour étudier le changement institutionnel, que ce soit du point de vue des politiques publiques (par ex. Faure et Muller 2007 ; Le Galès 1995), de l'État (par ex. Brenner 2004; Jouve 2007 ; Le Galès 2003) ou encore de la représentation politique (entre autres Boudreau et Keil 2006 ; Masson 2006), peu ont étudié les mécanismes de changement des institutions et des politiques locales.

L'objectif de ce texte est d'identifier des mécanismes de changement institutionnel à l'échelon local pour expliquer la mise en place et l'évolution de politiques publiques, et plus particulièrement pour mieux comprendre la différenciation territoriale. Grâce à une comparaison diachronique des mécanismes de changement institutionnel, nous analysons la politique à destination des immigrants et des minorités ethnoculturelles/racisées[1] menée par une municipalité canadienne, la Ville de Laval. Nous montrerons que les configurations institutionnelles, spécifiques à chaque ville et variables dans le temps, façonnent des mécanismes de changement, qui, à leur tour, expliquent l'évolution des politiques publiques locales.

Laval, une grande île située au nord de Montréal, compte environ 390 000 habitants. Elle est la troisième ville la plus peuplée au Québec après la Ville de Québec, capitale administrative et politique de la province, et Montréal, sa capitale économique. Sa population connaît une forte croissance démographique et, malgré sa réputation de ville homogène sur le plan ethnoculturel, elle regroupe 15 % de personnes appartenant aux « minorités visibles[2] » et 20 % d'immigrants, ce qui en fait la *seconde* ville d'accueil des immigrants au Québec, après Montréal. Cette diversité ethnoculturelle n'est pas récente[3], mais la municipalité est devenue depuis peu un pôle d'attraction pour les *nouveaux* immigrants : le taux de croissance de la population immigrante a été de 40 % entre 2001 et 2006 et le nombre de nouveaux arrivants a doublé pendant cette période (Centraide 2008).

La suburbanisation croissante de l'immigration a un impact sur la composition sociale et ethnoculturelle de l'île. Traditionnellement, les banlieues nord-américaines étaient des banlieues blanches

[1] Pour ne pas alourdir le texte, nous écrirons la plupart du temps « immigrants et minorités ethnoculturelles ».
[2] Selon la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, les minorités visibles sont constituées des « personnes, autres que les Autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche ».
[3] En 1981, 16 % de la population appartient aux « communautés culturelles », *c.-à-d.* une personne « dont l'origine ethnique unique ou au moins une des origines ethniques multiples n'est pas française ou britannique ».

de classe moyenne. Ce n'est plus déjà le cas depuis plusieurs années, mais cela l'est encore moins aujourd'hui. L'installation directe des immigrants en banlieue remet en question le modèle classique promu par les chercheurs de l'École de Chicago, selon qui la banlieue faisait office de « l'étape ultime du processus d'intégration des immigrants, leur dispersion spatiale consacra[n]t leur volonté d'assimilation dans [cet] espace homogène » (Charbonneau et Germain 2002 : 315).

Ce phénomène n'est pas étranger au fait que Laval est l'une des villes les plus prospères du Canada mais la pauvreté ne doit pas être occultée : en 2005, plus de 10 % de Lavallois vivaient avec de faibles revenus (Centraide 2008), ce pourcentage étant plus élevé dans les quartiers qui accueillent la majorité des immigrants[4].

Phénomène récent, la suburbanisation de l'immigration reste peu analysée à l'échelle canadienne. Trop souvent envisagée comme non pertinente face au primat des gouvernements supérieurs, l'étude des municipalités canadiennes a été négligée en science politique et ce d'autant plus que les villes n'ont pas de mandat *explicite* en matière d'accueil et d'intégration des immigrants. Les envisageant comme des administrations apolitiques et gestionnaires sous tutelle provinciale[5], les chercheurs ont pendant longtemps considéré que les municipalités ne produisaient pas de politiques publiques.

Compétence exclusive des provinces, il n'existe pas de régime municipal uniforme. Il y a autant de régimes municipaux que de provinces. Aux différences entre les provinces s'ajoutent des différences *au sein* des provinces. La question de la différenciation territoriale se pose donc d'emblée de manière singulière au Canada et en France. Alors que la tradition jacobine française, fondée sur l'unité et l'égalité de traitement, a forgé une culture longtemps réticente au traitement différencié des territoires (Epstein 2010), le fédéralisme décentralisé canadien a au contraire façonné une culture de la spécificité des territoires.

2. Les politiques locales au Canada et la suburbanisation de l'immigration à Laval

Toutefois, les considérations erronées sur le caractère non politique des gouvernements locaux ont heureusement évolué, les chercheurs investissant de plus en plus le domaine des études locales et urbaines. Pour notre part, nous avons développé un cadre analytique original qui permet d'étudier les politiques publiques des municipalités à destination des immigrants et des minorités ethnoculturelles.

[4] Le quartier Chomedey accueille 41 % des immigrants arrivés entre 2001 et 2006. Le nombre de familles vivant avec de faibles revenus y est parmi les plus élevés.
[5] Les lois provinciales définissent leurs responsabilités, les règles encadrant leur gestion et leurs sources de financement (Collin et Léveillée 2003 : 3).

3. Comparer les mécanismes de changement pour comprendre les processus de différenciation territoriale

Notre cadre analytique comprend quatre facteurs et leur mise en relation constitue une configuration institutionnelle. Ces facteurs sont les relations intergouvernementales ; l'organisation politico-administrative de la municipalité ; les relations avec la société civile organisée et les citoyens ; les normes et les discours sur la diversité ethnoculturelle[6].

Une configuration institutionnelle, la variable indépendante (X1), est alors spécifique à une ville et à un temps donné. Elle produit un mécanisme (X2) qui, à son tour, façonne les politiques locales à destination des immigrants, la variable dépendante (Y).

En tant que variables intermédiaires, les mécanismes s'inscrivent au cœur de cette relation causale. Comme le souligne Gerring, un mécanisme renvoie à la trajectoire causale, le processus ou la variable intermédiaire par l'intermédiaire desquels un facteur causal façonne un résultat. Ainsi, X1 → X2 → Y, X1 étant la cause exogène, X2 la (ou les) trajectoire(s) et Y le résultat (Gerring 2007 : 163).

Faire intervenir des mécanismes dans une relation causale remet en question la perspective traditionnelle des sciences sociales, en particulier positiviste, sur le lien de causalité direct et bivarié entre X et Y. En effet, la recherche sur les mécanismes vise à ouvrir la boîte noire de la causalité et à déterminer *comment* X peut être relié à Y (Gerring 2007 : 164 ; Elster 1998 : 48-49). Comme l'explique Chandra, une des spécificités des approches mécanismiques réside dans la *distance* qui sépare les variables indépendante et dépendante. La causalité n'est plus bivariée (X→Y), une chaîne mécanismique causale pouvant être schématisée de cette manière : X1→ X2 (voire→X3→X4 →….)→ Y. X2 et possiblement X3, X4, etc. sont les mécanismes (Chandra 2006 : 4 ; Gerring 2007 : 164-165). Étudiant un mécanisme comme une *variable* intermédiaire, adopter une ontologie non logico-positiviste et non corrélationnelle n'est pas incompatible avec une épistémologie qui privilégie encore des variables (Lichbach 2008 : 345), pour autant que les mécanismes visent à dépasser la simple corrélation entre X et Y (Stinchcombe 2005 : 91). Une telle chaîne argumentative considère le (ou les) mécanisme(s) comme une *cause* de la variable dépendante, mais aussi un *effet* de la variable indépendante : les mécanismes donnent un sens et constituent l'engrenage de la chaîne causale.

La méthodologie que nous avons utilisée pour discerner les mécanismes relève du *process tracing*. En retraçant les trajectoires institutionnelles empruntées par les municipalités à l'aide d'entretiens semi-directifs et de recherches dans les archives de la municipalité, nous avons identifié des mécanismes de représentation des intérêts pour analyser l'évolution des politiques publiques. En effet, les politiques publiques résultent de luttes pour la représentation des intérêts (Giraud et Warin 2008). Parmi la grande diversité des intérêts présents dans la société, seulement certains sont saisis par l'État, les autres étant rejetés ou ignorés. Ceci implique l'exercice d'un pouvoir particulier, le pouvoir de l'État ou d'autres

[6] Pour plus de détails, voir Fourot 2008.

instances de représentation pour déterminer quels sont les intérêts à prendre en compte (Jenson 1994 : 58). Notre analyse propose alors de montrer par quels mécanismes les intérêts des individus ou des groupes ont été représentés et quelles en sont les conséquences sur les politiques locales à destination des immigrants.

Les mécanismes identifiés correspondent à l'ouverture ou non, par la municipalité, des canaux de médiation pour la représentation des intérêts des immigrants. Pour la Ville de Laval, un mécanisme de médiation fermée conduit à une politique qui ne reconnaît pas de légitimité à la représentation des intérêts des immigrants sur la scène municipale. Une inflexion de ce mécanisme a lieu au cours du temps : le mécanisme de médiation reste fermé à la représentation des intérêts, mais l'échelon de la représentation change, ce dernier se régionalisant.

Une telle comparaison (et l'approche par les mécanismes elle-même) nous permet de mieux comprendre les changements au cœur du processus de différenciation territoriale. Ce processus renvoie à plusieurs phénomènes : la territorialisation (par contraste avec la sectorialisation) des politiques publiques (Muller 1990), leur changement d'échelle (Négrier 2005), une plus grande divergence entre les formes de gouvernance urbaine (Pinson 2009), autant de phénomènes qui pourraient d'ailleurs n'être qu'une parenthèse historique (Epstein 2010). La différenciation territoriale a fait l'objet d'explications structurelles (par exemple Duran et Thoenig 1996) aussi bien que stratégiques (Douillet 2005). L'étude des contrats ou des partenariats (Epstein 2010 ; Pinson 2009) a permis quant à elle de montrer par quels instruments opérait ce processus. Mais force est de constater que l'analyse de la différenciation territoriale sous l'angle des mécanismes est un angle mort de cette littérature.

4. Évolution des politiques à destination des immigrants et des minorités ethnoculturelles

4.1. Mise en place d'une politique fermée à la représentation des intérêts des immigrants et des minorités ethnoculturelles (1990-2003)

Compte tenu de la suburbanisation de l'immigration au Canada, la Ville de Laval est devenue un pôle d'attraction pour les *nouveaux* immigrants. Toutefois, la coïncidence entre une présence accrue d'immigrants et de minorités racisées n'est pas suffisante pour conduire à la mise en place d'une politique locale à destination de cette population cible (Fourot, à paraître). Celle-ci s'explique par une configuration institutionnelle qui y est favorable. Dans le cas de Laval, les conditions ont été réunies à la suite d'un processus consultatif, le *Sommet de la personne,* organisé en 1990, pour souligner le 25e anniversaire de la municipalité créée en 1965. La diversité ethnoculturelle a été identifiée comme l'un des axes de réflexion, ce qui a contribué à mettre cette thématique en avant sur la scène politique municipale.

Dans les années 1990, la configuration institutionnelle de Laval est marquée par sa particularité sur le plan intergouvernemental. En effet, depuis 1987, Laval superpose différents statuts politiques et administratifs. En plus d'être une municipalité, son territoire correspond aussi à une municipalité régionale de comté[7] (MRC) et à une région administrative[8]. La création de la région de Laval coïncide au redécoupage de la carte administrative régionale. Or cette réforme inscrit la répartition de l'immigration sur le territoire québécois à l'agenda politique. La régionalisation de l'immigration vise à développer la francisation des immigrants sur tout le territoire québécois. En dispersant les immigrants, le gouvernement provincial souhaite « contrer » leur « assimilation (…) à la communauté anglophone » (Simard 1996 : 14). De plus, les immigrants se sont trouvés au cœur du débat politique dans le contexte de relations intergouvernementales conflictuelles entre la province de Québec et le gouvernement fédéral[9], les tenants et les opposants de la souveraineté du Québec se disputant leur allégeance à la nation québécoise ou canadienne.

Concernant l'organisation politico-administrative, le maire de Laval occupe une place prépondérante au sein du système local. En effet, ce dernier cumule les statuts de maire et de préfet de la MRC. Cette forte influence de l'institution mayorale illustre bien le « présidentialisme municipal » rattaché aux maires canadiens (Hoffmann-Martinot 2007 : 121-122). L'actuel maire de Laval—Gilles Vaillancourt—demeure d'ailleurs au pouvoir depuis plus de vingt ans, sa première élection datant de 1989. Cette continuité politique favorise la stabilité administrative.

Les élus et les agents administratifs municipaux ont soutenu le tournant discursif vers la citoyenneté, tournant pris à la fois par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. Ce virage discursif met moins l'accent sur la promotion des cultures d'origine que sur l'importance de la participation de l'individu aux institutions communes. En effet, le multiculturalisme a été considéré comme l'une des causes possibles aux conflits constitutionnels et à l'affaiblissement de l'unité nationale canadienne (Abu-Laban et Stasiulis 1992 : 378). Ces critiques rejoignent plusieurs débats qui ont eu lieu au Québec au début des années 1990 (Juteau, McAndrew et Pietrantonio 1998 : 100), notamment après la défaite du OUI au deuxième référendum sur la souveraineté du Québec. Le gouvernement provincial, dirigé par les souverainistes, a alors décidé de mettre en oeuvre une nouvelle politique, axée sur la citoyenneté québécoise pour attirer l'appui des immigrants et des minorités ethnoculturelles à son projet national.

L'accent mis sur la participation de l'individu à un projet collectif est perceptible dans les relations de la municipalité entretient avec la société civile. En effet, les acteurs politiques et administratifs responsables du dossier de la diversité ethnoculturelle à Laval ont considéré que les politiques fédérales de

---

[7] Les Municipalités régionales de comté (MRC) sont des institutions d'envergure régionale responsables de l'aménagement du territoire. Le préfet est le chef du conseil d'une MRC. À la différence du cas français, le préfet est généralement élu parmi les maires dont les municipalités forment le conseil de la MRC. Dans le cas de Laval, le préfet de la MRC est de fait le maire de Laval.

[8] Les régions au Québec ne sont pas des organisations politiques comme en France, mais des entités administratives. Le territoire de la région administrative de Laval correspond à celui de la Ville de Laval.

[9] Notamment après la non-ratification de l'Accord du Lac Meech en 1990 et la victoire du NON aux référendums sur l'Entente de Charlottetown en 1992 et sur la souveraineté en 1995 au Québec.

multiculturalisme comme les politiques provinciales d'interculturalisme favorisent un repli communautaire sur des bases ethnoculturelles ou religieuses. Ils ont donc préféré mettre l'emphase sur la citoyenneté et l'individualité (le *Sommet de la personne* en étant une bonne illustration), pensées comme un rempart à la promotion d'appartenances identitaires particularistes.

Pour résumer, la configuration institutionnelle à partir de la décennie 1990 est marquée par la particularité de la Ville de Laval sur le plan intergouvernemental qui est à la fois une municipalité, une MRC et une région administrative. Cette spécificité donne un pouvoir important aux acteurs de la sphère politico-administrative, en particulier au maire, et favorise une grande stabilité sur le plan administratif. Unis, ces acteurs défendent un discours républicain et universaliste dans leurs relations avec les groupes de la société civile. Cette configuration a pour conséquence de fermer les canaux de médiation à la représentation des intérêts des immigrants et des minorités ethnoculturelles. Un mécanisme de médiation fermée avec les immigrants et minorités ethnoculturelles en découle.

Dans les années 1980, aucune mesure ne visait les immigrants et minorités ethnoculturelles, bien que, quelque temps avant le *Sommet de la personne*, des mesures timides aient été prises, comme la création en 1990 du Conseil consultatif multiculturel de la Ville de Laval, chargé de conseiller le comité exécutif sur la mise en place et l'utilisation des services municipaux. Or, après le *Sommet de la personne*, ces canaux de médiation ont été fermés.

En effet, après le *Sommet*, les autorités municipales ont adopté un concept, *Ensemble à Laval*, dont les principes sont de « veiller à ce que toute personne, quelle que soit sa culture d'origine, dispose des mêmes droits et devoirs (…) en qualité de citoyen à part entière et de sociétaire lavallois » ; de « soutenir le développement du sentiment d'appartenance (…) afin que les ressources communes soient partagées en fonction de l'adhésion à la communauté d'accueil, plutôt qu'en regard de la différence linguistique, culturelle ou religieuse » (Ville de Laval 1996 : 5-6). Sur le plan de la représentation des intérêts, seuls ceux du citoyen lavallois sont envisagés comme légitimes. Ce concept, adopté par les élus et promu par les agents administratifs, participe au tournant discursif vers la citoyenneté. La mise en place d'une nouvelle politique à l'endroit des immigrants et des minorités ethnoculturelles s'explique par ces médiations fermées. Trois exemples illustrent ce changement.

Premièrement, la *Politique municipale de soutien communautaire et de reconnaissance des organismes* adoptée au milieu des années 1990 découle du mécanisme de médiation fermée. Conformément au concept *d'Ensemble à Laval*, cette politique dépend de critères universalistes et récuse la représentation d'intérêts considérés comme particularistes. Pour être reconnu par la municipalité, l'organisme ne doit pas offrir de services sur la base de l'origine culturelle, ethnique ou religieuse.

Face à une sphère politico-administrative dont les acteurs sont stables et puissants, les réticences des responsables de certaines associations ethnoculturelles quant à l'adoption de ce concept sont peu prises en compte, voire occultées par la municipalité. De plus, les associations en désaccord avec le programme *Ensemble à Laval* ont préféré ne pas critiquer trop ouvertement ce changement afin de ne pas mettre en péril leurs partenariats ou de futurs financements pour leurs projets (cf. Graham et Phillips 2007 : 185). Par exemple, des organismes ont changé de nom et la description de leurs services sous l'influence de la politique municipale. Ces derniers ont banni une référence trop explicite à l'origine de leurs membres.

C'est le cas du *Centre social des Haïtiens de Laval* qui devient le *Centre communautaire la Rosée* en 1997. La reconversion du *Young Men's Hebrew Association* en *Centre communautaire du Sablon* est aussi souvent présentée par la municipalité comme un cas d'école en matière de « non-discrimination des personnes de diverses origines et cultures » (Ville de Laval 1996 : 15).

L'entente conclue entre la Ville de Laval et le gouvernement provincial constitue le deuxième exemple illustrant les conséquences du mécanisme de médiation fermée. Le partenariat conclu entre la municipalité et le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration injecte de nouvelles ressources, en particulier financières, pour impliquer davantage les autorités locales dans le domaine de l'intégration des immigrants. Or, toutes les actions menées dans le cadre de ce partenariat sont mues par le mécanisme de médiation fermée, ces dernières devant respecter les principes *d'Ensemble à Laval*. La Ville implante alors des mesures universalistes qui ne sont pas celles privilégiées par la province. Le traitement différencié des immigrants et des minorités ethnoculturelles opéré par la Ville de Laval par rapport à celui de la province et d'autres villes québécoises, dont Montréal (voir Fourot 2008), s'explique par la spécificité du mécanisme de médiation.

Ce mécanisme s'illustre troisièmement par le choix de supprimer des instances consultatives comme par le rejet de mettre en place certaines politiques. Ces refus, en soulignant la singularité de la Ville de Laval, rendent très visible le processus de différenciation territoriale. Ainsi, alors que la province de Québec et plusieurs municipalités étaient dotées d'un conseil consultatif représentant les intérêts des immigrants et des minorités ethnoculturelles, la Ville de Laval a préféré mettre fin au mandat du Conseil multiculturel qu'elle avait crée quelques années plus tôt. La municipalité a justifié cette dissolution par la réalisation des objectifs confiés au Conseil. Cependant, elle s'explique surtout selon nous par le fait qu'un tel conseil reconnaîtrait la légitimité de la représentation des intérêts des immigrants et des minorités ethnoculturelles, ce qui est contraire au mécanisme de médiation fermé. Dans la même logique, la province de Québec et la Ville de Montréal ont mis en place depuis la fin des années 1980 des mesures de discrimination positive dans la fonction publique municipale afin de corriger la sous-représentation des immigrants et des minorités ethnoculturelles/racisées[10]. Or les élus et les fonctionnaires municipaux de Laval ont catégoriquement refusé de mettre en place ces dispositifs pour ne pas faire de « discrimination à rebours »[11]. Certaines voix en faveur des Programmes d'accès à l'égalité (PAE) se sont fait entendre[12], mais ces promoteurs de la discrimination positive étant divisés et non élus dans un système politico-administratif à tendance présidentialiste n'ont pas réussi à ébranler le mécanisme de médiation fermée sur lequel sont basées ces politiques.

En même temps que ces mesures dédiées aux immigrants et aux minorités ethnoculturelles ont été adoptées, la configuration au sein de laquelle elles ont pris place s'est infléchie de manière progressive contribuant à ce que la région devienne un nouvel échelon de définition des priorités (Masson 2006 :

[10] Les municipalités sont des employeurs importants au Québec.
[11] Entretien. Fonctionnaire, Ville de Laval, 21 juin 2007.
[12] Des groupes ethnoculturels et de défense des immigrants ont critiqué le peu de représentativité de la fonction publique municipale à Laval et une candidate à la mairie s'est prononcée en faveur des PAE (Myles 1997 : A3).

470).L'inflexion incrémentale de la configuration préfigure un autre changement d'importance : des innovations institutionnelles fermées à la représentation des intérêts des immigrants et minorités ethnoculturelles au niveau régional.

4.2. Régionalisation du mécanisme de médiation fermée à la représentation des intérêts des immigrants et des minorités ethnoculturelles (2003-2010)

Avec le dépôt du projet de Loi 34 en 2003 qui prévoit une plus grande décentralisation vers le niveau régional, la configuration institutionnelle de Laval a changé de manière significative. Cette nouvelle configuration produit un mécanisme de changement spécifique. Le mécanisme de médiation demeure fermé, mais se régionalise : l'échelon régional est devenu l'échelon privilégié pour la représentation des intérêts.

Au début des années 2000, la configuration institutionnelle est marquée par l'accession de la région au titre de partenaire clé sur le plan des relations intergouvernementales, sous le thème de la décentralisation. L'immigration est considérée comme un enjeu central en termes de développement économique pour les régions, accélérant la signature d'ententes de régionalisation de l'immigration avec les municipalités et les Conférences régionales des élus[13] (Allen et Troestler 2007 : 70).

La régionalisation de l'immigration a facilité l'apparition de nouveaux discours sur le thème de l'« investissement » (Jenson et Saint-Martin 2006) comme celui du « développement durable ». L'immigration est alors envisagée sous l'angle la rentabilité pour l'économie. L'adoption de ces nouveaux discours régionaux a été favorisée par l'asymétrie de l'organisation municipale au Québec, un facteur décisif de différenciation territoriale. Contrairement à d'autres municipalités comme Montréal, la Ville de Laval n'a pas été concernée par la vague de réformes municipales, une source importante d'instabilité institutionnelle. Le niveau régional a pu alors s'imposer plus facilement comme l'un des sites privilégiés des interactions politico-administratives.

À cet égard, le rôle des élus locaux a été renforcé par les réformes induites par la nouvelle « gouvernance régionale » (Québec 2004 : 9). Selon le ministre du Développement économique et régional, cette consolidation du pouvoir des élus se justifie par la légitimité de la représentation élective : « les maires sont élus par la société civile, il ne faut quand même pas placer sur un même pied un élu ou des membres de l'Assemblée nationale avec des représentants de la société civile » (dans Cloutier 2003 : A10). Comme le conseil d'administration de la CRÉ-Laval est composé du maire, des 21 conseillers municipaux et des cinq députés provinciaux de l'île, l'échelon régional constitue un espace décisionnel supplémentaire pour les élus municipaux qui y sont représentés.

[13] En mars 2004, les conférences régionales des élus (CRÉ) sont instituées et remplacent les Conseils régionaux de développement (CRD). Le mandat des CRÉ est élargi comparativement à celui de CRD.

Le changement dans le système de représentation a un impact sur les relations avec la société civile. Alors que les institutions régionales étaient auparavant organisées de manière à refléter la diversité des identités et des intérêts des communautés régionales, les CRÉ renferment un nouveau modèle de représentation qui place les élus au centre (Laforest 2006 : 176) et remet en question les structures sur lesquelles les relations entre le milieu associatif et les gouvernements s'étaient construites (Boismenu, Dufour et Saint-Martin : 2005). À Laval, comme dans d'autres villes du Québec, la société civile cherche à contrebalancer la centralisation du pouvoir dans les mains des élus, notamment par la tenue de forums sociaux régionaux.

Ainsi, la configuration institutionnelle à partir de 2003 est marquée par une plus grande décentralisation vers les régions sur le plan intergouvernemental. Ceci se traduit par l'émergence de discours régionaux qui sont portés par des acteurs politiques au poids renforcé au sein de ces nouvelles structures. Ces dernières consolident les interactions politico-administratives à l'échelon régional, aux dépens des relations de type corporatiste tissées avec les groupes de la société civile organisée. Le Forum social de Laval, qui s'est déroulé en 2009, visait à réunir les Lavallois autour d'un projet de consultation citoyenne et de transformation sociale, pensée comme une alternative à l'idéologie néolibérale et à ses modes de représentation. Fait notable à Laval : aucun élu ne pouvait prendre part au Forum, et aucun ne s'est d'ailleurs présenté, leur présence étant tolérée, mais sans droit de parole. Les participants au Forum appartenaient donc majoritairement aux associations lavalloises ou aux syndicats locaux. Si parmi les thèmes abordés lors du Forum, celui de l'accueil et de l'intégration des néo-Québécois est apparu comme central, des observateurs du Forum ont noté une très faible participation des personnes issues des minorités ethnoculturelles (Goulet et Robillard 2009) comme des associations spécialisées dans le domaine de l'intégration des immigrants[14].

Cette configuration institutionnelle a eu comme effet de régionaliser le mécanisme de médiation des intérêts des immigrants. Ce dernier demeure fermé, mais le changement d'échelon de la représentation des intérêts accélère et renforce le processus de différenciation territoriale et la spécificité lavalloise. La régionalisation du mécanisme de médiation fermée façonne les nouvelles mesures prises à destination des immigrants et des minorités ethnoculturelles.

Premièrement, alors que l'entente de 2003 n'incluait pas les institutions régionales, l'entente signée par la Ville de Laval en 2006 est tripartite, la CRÉ étant le nouveau partenaire. La désignation de ce nouvel acteur découle directement de la régionalisation du mécanisme de médiation fermée. Les acteurs municipaux et régionaux se sont mobilisés pour que cette entente intègre *Ensemble à Laval*. Les élus municipaux—notamment le maire—partisans de ce concept au municipal, en sont devenus les promoteurs au niveau régional. De plus, des transferts d'acteurs entre les deux échelons ont eu lieu, favorisant la régionalisation du discours républicain. La fermeture de la représentation a même été renforcée au niveau régional par les discours sur le développement durable et l'investissement social. En effet, selon les acteurs régionaux et municipaux, *Ensemble à Laval* est justifié puisqu'il préserverait la « cohésion sociale » à long

[14] Entretien. Responsable associatif, Laval, 26 octobre 2010.

terme en garantissant une immigration viable en matière de développement économique et de développement durable[15].

Deuxièmement, du point de vue de la structuration des groupes, une conséquence de la régionalisation du mécanisme de médiation fermée s'observe dans la composition du comité des partenaires en immigration, ce dernier ayant un rôle de conseil auprès du comité de gestion de l'entente tripartite. Quatre partenaires communautaires prenaient part à l'entente signée en 2006. Parmi eux, la Table de concertation interculturelle regroupait des organismes monoethniques sceptiques vis-à-vis des principes *d'Ensemble à Laval*. Or, cette organisation a été dissoute en 2007, si bien que le comité des partenaires n'est plus constitué que d'organismes pluriethniques. Pour certains membres du milieu communautaire, la fermeture de la Table est une décision strictement interne faisant suite à des dysfonctionnements. Une explication alternative est que cette fermeture « arrangerait » la CRÉ et la Ville qui ne considéraient pas les objectifs de la Table interculturelle suffisamment conformes à *Ensemble à Laval*, ce qui aurait d'ailleurs déjà motivé la CRÉ à refuser une demande de subvention de cet organisme[16]. Bien que ces explications soient présentées comme des explications alternatives, elles ne sont pas mutuellement exclusives. La Table a bien fermé compte tenu de difficultés internes, ces difficultés n'étant pas étrangères au mécanisme de médiation fermée. Considérées comme peu conformes aux principes *d'Ensemble à Laval*, ces associations monoethniques manquaient de crédibilité aux yeux de la municipalité[17]. Ces organismes sont ainsi privés d'un canal de médiation de représentation de leurs intérêts d'une amplitude régionale, conduisant à un effet d'autorenforcement : certaines de ces petites associations connaissant déjà des problèmes de structuration, elles ont d'autant plus de difficultés à le faire, faute de financement et de légitimité aux échelons municipal et régional. Ces effets dus au mécanisme de médiation fermée régionalisée ont été perceptibles lors du Forum social à Laval. Le peu de participation des personnes issues des minorités ethnoculturelles témoigne d'un certain manque de dynamisme et d'une fragilisation des associations de défense et de services aux minorités ethnoculturelles à Laval.

Troisièmement, les conséquences de la régionalisation du mécanisme de médiation fermée s'observent du point de vue de la représentativité de la fonction publique municipale. Nous avons déjà souligné les résistances à la mise en place d'un PAE à Laval. Or ces résistances persistent, bien que la Ville de Laval soit assujettie à la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics*[18] entrée en vigueur en 2001. Lors de l'élaboration du plan régional et de la négociation des ententes en immigration

---

[15] Notons par ailleurs que l'Entente entre la Ville, la CRÉ de Laval et le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) ayant pris fin en novembre 2008 n'a pas été reconduite. Les raisons du non renouvellement comme d'une éventuelle reconduction de cette entente demeurent floues. Si des acteurs évoquent les restrictions budgétaires de la part du ministère au niveau provincial, ils ne donnent pas de raisons particulières justifiant selon eux cette coupure (Entretien. Fonctionnaire, Laval, 31 août 2010 et Entretien. Responsable associatif, 26 octobre 2010).
[16] Entretiens. Responsables associatifs, Laval, 20 juin 2007 et 26 octobre 2010.
[17] Entretiens. Responsables associatifs, Laval, 20 juin 2007 et 29 juin 2007.

[18] La Loi oblige les organismes publics, municipaux, scolaires et ceux du secteur de la santé et des services sociaux, dont le nombre d'employés est supérieur à 100 à mettre en place des PAE.

avec le gouvernement provincial en 2005 et en 2006, cette question a soulevé d'importantes discussions. La Ville avait alors pris comme seul engagement, en partenariat avec le MICC, d'« implanter une *stratégie d'attraction* [souligné par nous] pour les personnes des communautés culturelles » pour des programmes municipaux saisonniers (Québec 2005 : 9). Ceci n'a pas été sans créer des difficultés, un fonctionnaire municipal soulignant que, « normalement, dans le concept d'*Ensemble à Laval*, il s'agit de citoyens lavallois qui postulent à des postes, et [que] l'on va embaucher le meilleur possible. Point à la ligne »[19]. Le maire en personne aurait montré des réticences à ce que la Ville procède à une analyse dissociée de ses effectifs, analyse pourtant nécessaire à la mise en place d'un PAE[20]. Le Conseil de développement régional de Laval avait lui aussi tranché contre les programmes de discrimination positive : « en toute équité pour la population de la communauté d'accueil, les personnes issues de l'immigration ne doivent pas bénéficier de plus de services ou de privilèges » (CRDL 2004 : 10). Compte tenu de la réticence de plusieurs acteurs régionaux et municipaux, l'implantation des PAE ne s'explique que par la contrainte législative provinciale.

5. Conclusion

Jusqu'à la fin des années 1980, aucune politique publique à destination des immigrants et des minorités ethnoculturelles et racisées n'avait été mise en place à Laval. La configuration institutionnelle a changé dans les années 1990 et est devenue favorable à la mise en place d'une telle politique. Cette configuration particulière a produit un mécanisme de médiation fermée avec les immigrants et minorités ethnoculturelles qui, à son tour, explique des décisions politiques et administratives fermées à la représentation de leurs intérêts sur la scène municipale. La configuration institutionnelle lavalloise a changé au cours du temps et a produit un mécanisme de médiation fermée régionalisée. Il en résulte des mesures à destination des immigrants et des minorités ethnoculturelles fermées à la représentation de leurs intérêts au niveau municipal et au niveau régional.

En construisant la chaîne argumentative configuration institutionnelle → mécanisme → politique publique, nous avons analysé la mise en place et le développement de la politique à destination des immigrants et des minorités ethnoculturelles menée par la Ville de Laval et nous avons comparé de manière diachronique le mécanisme de représentation des intérêts. L'intérêt de l'analyse mécanismique repose donc sur la compréhension d'un chaînon manquant entre configuration institutionnelle et politique publique. Ce chaînon manquant, le mécanisme, nous a permis de mieux comprendre le processus de différenciation territoriale. Chaque configuration locale étant spécifique et n'étant pas figée dans le temps, produit un mécanisme spécifique, lui aussi sujet aux inflexions. C'est de ce mécanisme particulier que découlent des politiques publiques spécifiques et différenciées. Laval, avec une politique d'intégration républicaine, fait donc figure de cas isolé au Québec où la province comme les villes québécoises privilégient des politiques plus ouvertes à la représentation des intérêts des immigrants et des minorités

[19] Entretien avec Pierre Teissier. Fonctionnaire municipal, 6 juin 2007.
[20] Entretien. Fonctionnaire, 1er octobre 2007.

ethnoculturelles. Toutefois, une tendance vers la fermeture des canaux de médiation qui est d'ores et déjà perceptible au Québec et au Canada pourraient produire d'autres effets de différenciation et rendre le cas de la Ville de Laval moins « exceptionnel » dans l'ensemble canadien.

BIBLIOGRAPHIE

ABU-LABAN, Yasmeen et Daiva STASIULIUS. 1992. « Ethnic Pluralism under Siege: Popular and Partisan Opposition to Multiculturalism ». *Canadian Public Policy* XVIII (4) : 365-386.

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 (été) : 69-75.

BOISMENU, Gérard, Pascale DUFOUR et Denis SAINT-MARTIN. 2005. *Ambitions libérales et écueils politiques.* Montréal : Athéna Éditions.

BOUDREAU, Julie-Anne et Roger KEIL. 2006. « La réconciliation de la démocratie locale et de la compétitivité internationale dans le discours réformiste à Toronto : essai d'interprétation sur le néolibéralisme normalisé ». *Politique et Sociétés* 25 (1) : 83-98.

BRENNER, Neil. 2004. *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood.* Oxford : Oxford University Press.

CAMPBELL, John L. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton : Princeton University Press.

CENTRAIDE DU GRAND MONTREAL. 2008. *Territoire de Laval*. Montréal : Centraide. http://www.centraide-mtl.org/static/media/764/CEN_08_Portraits_Laval_sp.pdf. En ligne. Page consultée le 1er novembre 2010.

CHANDRA, Kanchan. 2006. « Mechanisms v/s Outcomes ». *Qualitative Methods Newsletter, American Political Science Association* : printemps.

CHARBONNEAU, Johanne, et Annick GERMAIN. 2002. « Les banlieues de l'immigration ». *Recherches sociographiques* 43 (2) : 311-328.

CLOUTIER, Mario. 2003. « Contrat de ville. Montréal recevra moins pour ses routes ». *La Presse* (Montréal), 4 juillet : A1.

COLLIN, Jean-Pierre et Jacques LÉVEILLÉE. 2003. *L'organisation municipale au Canada. Un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*. Montréal : Villes Régions Monde.

CRDL (Conseil régional de développement de Laval). 2004. *Mémoire sur la planification des niveaux d'immigration 2005-2007. Les niveaux d'immigration dans un contexte de développement durable*. Laval : Conseil régional de développement de Laval.

DOUILLET, Anne-Cécile. 2005. « Les politiques contractuelles de développement rural : désectorisation ou design territorial ? ». Dans A. FAURE et A.-C. DOUILLET, dir. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble : Presses de l'Université de Grenoble, 75-92.

DURAN Patrice et THOENIG Jean-Claude. 1996. « L'État et la gestion publique territoriale ». *Revue française de science politique*, 46 (4) : 580-623.

ELSTER, Jon. 1998. « A Plea for Mechanisms ». Dans P. HEDSTROM et R. SWEDBERG , dir. *Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge : Cambridge University Press, 45-73.

EPSTEIN, Renaud. 2010. « Différenciation territoriale ou libre conformation ? Les effets infranationaux des réformes néomanagériales de l'État français », *Working papers du Programme Villes et territoires*, 2010/2. Paris : Sciences Po.

FAURE Alain et Pierre MULLER. 2007. « Introduction générale. Objet classique, équations nouvelles ». Dans A. FAURE, J.-P. LERESCHE, P. MULLER et Stéphane NAHRATH, dir. *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique.* Paris : L'Harmattan, 9-19.

FOUROT, Aude-Claire. 2008. *Gestions politiques de l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles à Montréal et à Laval (1960-2008*). Thèse de doctorat, Université de Montréal.

———. À paraître. « Immigrants en banlieue et politiques publiques municipales. Le cas lavallois (QC, Canada) ». *Administration publique du Canada*.

GERRING, John. 2007. « The Mechanismic Worldview: Thinking Inside the Box ». *B.J. Pol.S.* 38 : 161-179.

GIRAUD, Olivier et Philippe WARIN. 2008. « Introduction. Les politiques publiques : une pragmatique de la démocratie ». Dans P. WARIN et O. GIRAUD, dir. *Politiques publiques et démocratie*. Paris : La Découverte, 7-31.

GOULET, Émilie et ROBILLARD Julie. 2009. « L'influence du processus sur les résultats des Forums sociaux locaux : cas de Laval et de Lanaudière ». *Possibles*. http://redtac.org/possibles/2009/09/23/l%E2%80%99influence-du-processus-sur-les-resultats-des-forums-sociaux-locaux-cas-de-laval-et-lanaudiere-par-emilie-goulet-et-julie-robillard/. En ligne. Page consultée le 1er novembre 2010.

GRAHAM, Katherine A. et Susan D. PHILLIPS. 2007. « Another Fine Balance: Managing Diversity in Canadian Cities ». Dans K. BANTING, T. J. COURCHENE et L. F. SEIDLE, dir. *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, 155-194.

HOFFMANN-MARTINOT, Vincent. 2007. *Le gouvernement des villes. Une comparaison internationale*. Paris : L'Harmattan.

JENSON, Jane. 1994. « Understanding Politics: Contested Concepts of Identity in Political Science ». Dans J. P. BICKERTON et A.-G. GAGNON, dir. *Canadian Politics 2nd edition*. Peterborough : Broadview Press, 54-74.

JENSON, Jane et Denis SAINT-MARTIN. 2006. « Building Blocks for a New Social Architecture: The LEGO TM Paradigm of an Active Society ». *Policy and Politics* 34 (3) : 429-451.

JOUVE, Bernard. 2007. « Le 'political rescaling' pour théoriser l'État et la compétition territoriale en Europe ». Dans A. FAURE, J.-P. LERESCHE, P. MULLER et Stéphane NAHRATH, dir. *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique.* Paris : L'Harmattan, 45-55.

JUTEAU, Danielle, Marie McANDREW et Linda PIETRANTONIO. 1998. « Multiculturalism à la Canadian et Intégration à la Québécoise. Transcending their Limits ». Dans R. BAUBÖCK et J. RUNDELL, dir. *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*. Aldershot : Ashgate, 95-110.

LAFOREST, Rachel. 2006. « State-Sector Relations: Crisis and Challenges in Quebec ». *The Philanthropist* 20 (3) : 171-184.

LE GALÈS, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique* 45 (1) : 57-95.

LE GALÈS, Patrick. 2003. *Le retour des villes européennes ? Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris : Presses de Sciences Po.

LICHBACH, Mark Irving. 2008. « Modeling Mechanisms of Contention: MTT's Positivist Constructivism ». *Qual. Sociol*. 31 : 345-354.

MAHONEY, James. 2000. « Path Dependence in Historical Sociology ». *Theory and Society* 29 (4) : 507-548.

MAHONEY, James et Kathleen THELEN. 2010. « A Theory of Gradual Institutional Change ». Dans J. MAHONEY et K. THELEN, dir. Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power, Cambridge : Cambridge University Press, 1-37.

MASSON, Dominique. 2006. « Constructing Scale/Contesting Scale: Women's Movement and Rescaling Politics in Quebec ». *Social Politics: International Studies in Gender, State et Society* 13 (4) : 462-486.

McADAM, Doug, Sidney TARROW et Charles TILLY. 2008. « Methods for Measuring Mechanisms of Contention ». *Qual. Sociol*. 31 : 307-331.

MULLER, Pierre. 1990. « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, 8 (3) : 19-33.

MYLES, Brian. 1997. « Tour de ville avec Marie-Josée Bonin, chef d'Option Laval ». *Le Devoir* (Montréal), 21 octobre : A3.

NÉGRIER, Emmanuel. 2005. *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Grenoble : Presses de l'Université de Grenoble.

PIERSON, Paul. 2000. « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *The American Political Science Review* 94 (2) : 251-267.

PINSON, Gilles. 2009. *Gouverner la ville par projet.* Paris : Presses de Sciences Po.

QUÉBEC (Province). 2004. *Briller parmi les meilleurs. Devenir maître de son développement. La force des régions. Phase 1. Une nouvelle gouvernance régionale*. Québec : l'Éditeur officiel du Québec.

QUÉBEC (Province). 2005. *Des valeurs partagées, des intérêts communs*. Laval, Plan d'action. Laval : l'Éditeur officiel du Québec.

SIMARD, Myriam. 1996. « La politique québécoise de régionalisation de l'immigration : enjeux et paradoxes ». *Recherches sociographiques* XXXVIII (3) : 439-69.

STINCHCOMBE, Arthur L. 2005. *The Logic of Social Research*. Chicago et Londres : The University of Chicago Press.

STREECK, Wolfgang et Kathleen THELEN. 2005. « Institutional Change in Advanced Political Economies ». Dans W. STREECK et K. THELEN, dir. *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford : Oxford University Press, 1-39.

THELEN, Kathleen. 2003. « How Institutions Evolve ». Dans J. MAHONEY et D. RUESCHMEYER, dir. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge : Cambridge University Press, 208-240.

VILLE DE LAVAL. 1996. *Pour que tous les Lavallois se sentent Lavallois. Mémoire de la Ville de Laval au Conseil des communautés culturelles et de l'immigration*. Laval : Ville de Laval.

WEIR, Margaret. 2006. « When Does Politics Create Policy ? The Organizational Politics of Change ». Dans I. SHAPIRO, S. SKOWONEK et D. GALVIN, dir. *Rethinking Political Institutions. The Art of the State.* New York et Londres : New York University Press, 171-186.