Vincent Lemieux

Professeur émérite, science politique, Université Laval

(2001)

Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir

Un document produit en version numérique par Réjeanne Toussaint, ouvrière
bénévole, Chomedey, Ville Laval, Québec
Courriel: rtoussaint@aei.ca

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.quebec.ca/index.htm>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf., .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES](#).

Cette édition électronique a été réalisée par Réjeanne Toussaint, bénévole,
Courriel: rtoussaint@aei.ca

à partir de :

Vincent Lemieux, **Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir**. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2001, 202 pp. Collection Politique et économie.

M. Vincent Lemieux a été professeur de science politique de 1960 à 1992 au département de science politique de l'Université Laval. Maintenant à la retraite de l'enseignement.

[Autorisation formelle accordée au téléphone le 13 août 2004 par M. Vincent Lemieux et confirmée par écrit le 16 août 2004 de diffuser la totalité de ses œuvres : articles et livres. Un grand merci à Mme Suzie Robichaud, vice-doyenne à la recherche à l'Université du Québec à Chicoutimi pour ses démarches fructueuses auprès de M. Lemieux : Suzie_Robichaud@uqac.ca]

Courriel : vlemieux@sympatico.ca

liste des publications de M. Vincent Lemieux :

<http://www.pol.ulaval.ca/personnel/professeurs/vincent-lemieux.htm>

<http://www.pol.ulaval.ca/documents/publications/pubLemieux.pdf>

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 12 points.

Pour les citations : Times New Roman 12 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE (US letter), 8.5'' x 11''

Édition numérique réalisée le 3 juin 2009 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.

Vincent LEMIEUX

Professeur émérite, science politique, Université Laval

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir

Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2001, 202 pp. Collection Politique et économie.

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir

**Données de catalogage
avant publication (Canada)**

[Retour à la table des matières](#)

Lemieux, Vincent, 1933

Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir
(Politique et économie)

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7606-1826-9

- I. Décentralisation administrative - Québec (Province).
2. Politique publique - Québec (Province).
3. Pouvoir (Sciences sociales) - Québec (Province).
4. Relations gouvernement central - collectivités locales - Québec (Province).
- 5- Privatisation - Québec (Province).

I. Titre. II. Collection : Politique et économie (Presses de l'Université de Montréal).

Table des matières

[Données de catalogage](#)
[Quatrième de couverture](#)
[Avant-propos](#)

PREMIÈRE PARTIE

Concepts et définitions

1. [Les relations de pouvoir dans les politiques publiques](#)
 - 1.1. [La régulation par les politiques publiques](#)
 - 1.2. [Les principales démarches analytiques](#)
 - 1.3. [Les relations de pouvoir](#)
 - 1.4. [La structuration des relations de pouvoir](#)
2. [Les politiques de décentralisation](#)
 - 2.1. [Les attributions et leurs modalités](#)
 - 2.2. [Les types de décentralisation](#)
 - 2.3. [Trois aspects politico-sociétaux de la décentralisation](#)
 - 2.4. [Les critères d'évaluation de la centra-décentralisation](#)
3. [Quatre propositions de recherche](#)
 - 3.1. [Le pouvoir dans l'émergence des politiques](#)
 - 3.2. [Le pouvoir des acteurs périphériques](#)
 - 3-3. [Le pouvoir grâce aux coalitions](#)
 - 3.4. [La légitimation du pouvoir](#)
 - 3.5. [Les liens entre les propositions](#)

DEUXIÈME PARTIE

Analyse de quelques politiques

4. [Quelques politiques de décentralisation administrative](#)
 - 4.1. [Le secteur de la santé au Sénégal](#)
 - 4.2. [Le secteur de la santé au Royaume-Uni](#)
 - 4.3. [Le secteur de l'information administrative au Québec](#)
 - 4.4. [Ressemblances et différences entre les politiques](#)

5. [Quelques politiques de décentralisation fonctionnelle](#)
 - 5.1. [Le système scolaire public à Baltimore](#)
 - 5.2. [Le système scolaire public en Australie Occidentale](#)
 - 5.3. [Les régies régionales de la santé et des services sociaux au Québec](#)
 - 5.4. [Ressemblances et différences entre les politiques](#)
6. [Quelques politiques de décentralisation politique](#)
 - 6.1. [La création des communautés autonomes en Espagne](#)
 - 6.2. [Les lois Defferre en France au début des années 1980](#)
 - 6.3. [Le secteur du logement aux Pays-Bas](#)
 - 6.4. [Ressemblances et différences entre les politiques](#)
7. [Quelques politiques de décentralisation structurelle](#)
 - 7.1. [La privatisation de British Telecom](#)
 - 7.2. [La privatisation de TF1](#)
 - 7.3. [La sous-traitance dans les prisons du Tennessee](#)
 - 7.4. [Ressemblances et différences entre les politiques](#)

TROISIÈME PARTIE **Considérations théoriques**

8. [Retour sur les propositions de recherche](#)
 - 8.1. [La première proposition de recherche](#)
 - 8.2. [La deuxième proposition de recherche](#)
 - 8.3. [La troisième proposition de recherche](#)
 - 8.4. [La quatrième proposition de recherche](#)
9. [Vers une théorie du pouvoir dans les politiques publiques](#)
 - 9.1. [Les préalables à la construction théorique](#)
 - 9.2. [Un cadre pour la formulation des hypothèses](#)
 - 9.3. [Les hypothèses relatives aux positions et aux atouts de pouvoir](#)
 - 9.4. [Les hypothèses concernant les coalitions](#)
 - 9.5. [Les hypothèses relatives au pouvoir normatif, constitutif, prescriptif et allocatif](#)
 - 9.6. [Les hypothèses portant sur certaines modalités des politiques](#)
 - 9.7. [Considérations finales](#)

Annexe. Une méthode de formalisation des relations de pouvoir dans les politiques publiques

- A.1. [Le découpage des opérations](#)
- A.2. [Définition d'une opération](#)
- A.3. [Le contrôle ou le non-contrôle d'une opération](#)
- A.4. [Les atouts et les enjeux](#)
- A.5. [La formalisation des opérations](#)
- A.6. [La traduction en rapports de pouvoir](#)
- A.7. [Les opérations de la politique de décentralisation à Baltimore](#)
- A.8. [Le graphe et la matrice des relations de pouvoir](#)
- A.9. [La structuration des relations de pouvoir](#)
- A.10. [Inclusions et intersections](#)
- A.11. [La place des coalitions](#)
- A.12. [Processus et système fragmentaire des relations de pouvoir](#)
- A.13. [Les enjeux les plus fréquents](#)
- A.14. [Comment améliorer la méthode](#)
- A.15. [L'extension de la méthode à d'autres phénomènes politiques](#)

Bibliographie

Graphique 1. Exemples de structurations du pouvoir : collégiale (1.1), stratifiée (1.2), segmentée (1.3) et désintégrée (1.4)

Graphique 2 Le graphe des rapports de pouvoir dans la politique de décentralisation à Baltimore

Tableau 1. Les caractéristiques des attributions des organisations décentralisées

Tableau 2. Huit critères d'évaluation de la décentralisation, selon le type d'attributions auquel ils se rapportent principalement, et selon leur caractère relativement étroit ou large

Tableau 3. Les deux éléments centraux de la première proposition de recherche

Tableau 4. Les deux éléments centraux de la deuxième proposition de recherche

Tableau 5. Les deux éléments centraux de la troisième proposition de recherche

Tableau 6. Les deux éléments centraux de la quatrième proposition de recherche

Tableau 7. Les rapports de pouvoir entre deux acteurs

- [Tableau 8.](#) Matrice des connexions de pouvoir dans la politique de décentralisation à Baltimore
- [Tableau 9.](#) Le nombre des enjeux contrôlés par chacun des acteurs qui ont participé à la politique de décentralisation à Baltimore

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir

QUATRIÈME DE COUVERTURE

[Retour à la table des matières](#)

On peut concevoir les politiques de décentralisation comme des politiques encadrantes qui transfèrent de l'autorité, des compétences ou des sources de financement à des organisations dont elles modifient ainsi le statut. Les politiques de décentralisation font l'objet, comme les autres politiques publiques, de jeux de pouvoir entre les acteurs qui y participent. Des études de cas portant sur différents pays (France, Québec, États-Unis, Sénégal, Australie, Pays-Bas) montrent qu'il en est bien ainsi, qu'il s'agisse de politiques de déconcentration, de politiques de délégation, de politiques de dévolution ou de politiques de privatisation. Les constats tirés de ces études conduisent à la formulation d'une vingtaine d'hypothèses en vue de recherches futures sur les politiques de décentralisation, et plus généralement sur les politiques publiques. À la fin de l'ouvrage une annexe propose une voie de formalisation et d'analyse structurale des relations de pouvoir inhérentes aux politiques publiques.

Vincent Lemieux est professeur émérite au Département de science politique de l'Université Laval. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur les partis, les politiques publiques, la décentralisation, les coalitions et les réseaux sociaux. Il a publié en collaboration avec André J. Bélanger, *Introduction à l'analyse politique*, paru aux Presses de l'Université de Montréal, en 1996.

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir

AVANT-PROPOS

[Retour à la table des matières](#)

Cet ouvrage, comme son titre l'indique, porte principalement sur les relations de pouvoir dans les politiques publiques et en particulier dans les politiques de décentralisation.

Dans le vaste univers des politiques publiques, les politiques de décentralisation et de centralisation occupent une place particulière en ce qu'elles sont des politiques encadrant d'autres politiques. Quand des transferts d'attributions se font du centre à la périphérie ou de la périphérie au centre, certaines politiques de ces deux paliers en sont modifiées subséquemment. Par exemple, si un gouvernement central transfère à un gouvernement périphérique plus d'argent à des fins de santé ou d'éducation, le gouvernement périphérique pourra consacrer plus de ressources à certains services ou à certaines organisations qui favorisent ces services.

Même si l'ouvrage se concentre sur les politiques de décentralisation, il est question à l'occasion des politiques de centralisation. Pour désigner de façon générale les politiques appartenant à ces deux mouvements, nous utiliserons le terme commode de *centra-décentralisation*. Ainsi, on dira que, dans une réforme des attributions d'un gouvernement central et des gouvernements périphériques, des politiques de centra-décentralisation ont été adoptées, comportant à la fois des transferts du centre à la périphérie, et de la périphérie au centre.

Sans prétendre que les politiques de centra-décentralisation sont plus importantes que d'autres, elles présentent suffisamment d'intérêt pour qu'on leur consac-

cre une attention spéciale. D'autant plus qu'elles se sont multipliées depuis la fin des années 1970 et qu'elles ont généralement été très discutées dans les collectivités où elles ont pris place.

Les politiques de décentralisation ont des traits propres, dont celui d'impliquer deux paliers de régulation, un palier central et un palier périphérique, mais elles ont aussi beaucoup de traits plus généraux qui les assimilent aux autres politiques publiques. Le dernier chapitre de l'ouvrage traitera, entre autres, de l'extension à l'ensemble des politiques publiques de certains de nos résultats de recherche.

Dans l'étude des politiques de décentralisation, nous adoptons une approche centrée sur les relations de pouvoir, tout en mettant à contribution d'autres approches, dont celle des trois courants de Kingdon et celle des réseaux de politique publique (*policy networks*). Nous nous expliquons là-dessus dans les deux premiers chapitres de l'ouvrage. Ce choix tient surtout à notre conviction que les relations de pouvoir demeurent au centre de la science politique, malgré la difficulté qu'il y a à les opérationnaliser. L'Annexe de l'ouvrage propose à cet égard une voie de formalisation des relations de pouvoir dans les politiques publiques qui montre que cette opérationnalisation est possible.

L'ouvrage est divisé en quatre parties. Dans la première partie, trois chapitres portent successivement sur les relations de pouvoir dans les politiques publiques, sur les politiques de décentralisation et sur quatre propositions appelées à guider la recherche sur les douze politiques de décentralisation retenues.

La deuxième Partie présente nos analyses des politiques de décentralisation. Elle est divisée en quatre chapitres, selon les types de décentralisation auxquels appartiennent les politiques, soit la décentralisation administrative, la décentralisation fonctionnelle, la décentralisation politique et la décentralisation dite structurelle, qu'on appelle aussi privatisation. Trois politiques sont étudiées à l'intérieur de chacun des quatre types.

Dans la troisième partie, nous revenons d'abord sur les quatre propositions de recherche appliquées aux politiques étudiées, de façon à dégager les constats de recherche qui découlent de ces applications. Nous y ajoutons quelques constats venant d'autres chercheurs qui se sont intéressés aux politiques de décentralisation. Le dernier chapitre de l'ouvrage formule, à partir des constats et des quatre propositions de recherche vingt et une hypothèses, qui constituent une tentative de

théorisation des politiques de décentralisation. Nous montrons que la plupart de ces hypothèses peuvent être appliquées aussi, au prix de quelques modifications, aux politiques publiques en général.

La dernière partie de l'ouvrage consiste en une Annexe qui présente une voie de formalisation des relations de pouvoir dans les politiques publiques. Cette voie de formalisation est ensuite appliquée, en guise d'illustration, à une des douze politiques étudiées dans la deuxième partie.

Cet ouvrage a bénéficié de l'apport de plusieurs personnes. André Larocque, Marc-Urbain Proulx et Jean Turgeon, de l'Université du Québec, ont contribué à améliorer nos connaissances sur la décentralisation. Plusieurs étudiants ont travaillé avec nous, à titre d'assistants de recherche, à l'analyse des politiques de décentralisation. D'abord Patrick Boulanger et Victor Dzomo-Silinou, mais surtout Laurence Bhérer, Nathalie Bolduc et Julie Levasseur, qui ont produit les documents de base qui ont permis l'analyse de la plupart des politiques de décentralisation présentées dans la deuxième partie.

Quant à l'Annexe sur la formalisation des relations de pouvoir dans les politiques publiques, elle est l'aboutissement d'une méthode qui a été proposée au début des années 1990 dans un cours de maîtrise et de doctorat sur les structures du pouvoir. Dans les éditions successives du cours, les étudiants ont appliqué cette méthode à des politiques publiques de différents secteurs d'activité. Deux étudiants de doctorat, Nelson Michaud et Jean-François Tremblay, l'ont utilisée dans leur thèse, et deux étudiantes de maîtrise, Nathalie Bolduc et Stéphanie Yung-Hing, l'ont utilisée dans leur mémoire. L'utilisation que les étudiants ont fait de la méthode a permis de l'améliorer. Qu'ils en soient tous remerciés.

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir

Première partie

Concepts et définitions

[Retour à la table des matières](#)

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir

Chapitre 1

Les relations de pouvoir dans les politique publiques

[Retour à la table des matières](#)

LES POLITIQUES DE CENTRA-DÉCENTRALISATION sont à certains égards des politiques publiques comme les autres, c'est-à-dire des tentatives de régulation de situations qui présentent des problèmes de distribution des ressources. La première section du chapitre traite de cette façon de voir les politiques publiques, dont celles de centra-décentralisation.

La deuxième section porte sur les principales démarches de recherche qui ont été appliquées à l'étude des politiques publiques. Les relations de pouvoir entre les acteurs sont prises en considération dans certaines de ces démarches, mais elles ne sont au centre d'aucune d'entre elles.,

Les relations de pouvoir sont définies de façon opérationnelle dans la troisième section. Les principaux éléments de cette définition sont ensuite repris pour être davantage développés. Il s'agit des acteurs et de leurs alliances, des différents types de ressources qui sont les atouts et les enjeux du pouvoir, et du contrôle ou non des opérations sur ces ressources, par où s'exprime le pouvoir ou le non-pouvoir des acteurs.

La dernière section définit quatre formes de structuration des relations de pouvoir et distingue les différentes positions de pouvoir qui peuvent être occupées par les acteurs dans ces structururations.

1.1 La régulation par les politiques publiques

[Retour à la table des matières](#)

On peut définir les politiques publiques comme des tentatives de régulation, selon des normes, de situations où sont perçus des problèmes publics de distribution de ressources, à l'intérieur d'une collectivité ou d'une collectivité à l'autre (pour d'autres définitions, voir entre autres Pal, 1992 ; Howlett et Ramesh, 1995 ; Lemieux, 1995 ; Muller et Surel, 1998). La régulation se déroule en différents processus, parmi lesquels on peut distinguer l'émergence, la formulation et la mise en oeuvre. On y ajoute parfois l'évaluation, qu'il vaut mieux considérer comme un processus second, ou comme un processus à propos des autres processus.

La régulation porte sur l'environnement interne du système politique ou sur son environnement externe. L'environnement interne représente en fait différents sous-systèmes constitutifs du système politique : le régime politique et ses institutions, l'appareil gouvernemental, l'appareil administratif, et les différentes instances décentralisées par rapport aux instances centrales. Quant à l'environnement externe, il est utile d'y distinguer, à la suite d'Easton (1965) et de Lapierre (1973), l'environnement intra-sociétal, qui réfère à différents sous-systèmes de la collectivité considérée, et l'environnement extra-sociétal, qui réfère à d'autres collectivités ou encore aux relations entre la collectivité considérée et d'autres collectivités. Les politiques intérieures d'un système politique concernent le système politique lui-même ou son environnement intra-sociétal, alors que les politiques extérieures concernent l'environnement extra-sociétal, ou encore les relations entre l'environnement intra-sociétal et l'environnement extra-sociétal. C'est quand des affaires collectives, internes ou externes, deviennent des affaires publiques que la régulation par le système politique est exigée, et c'est quand ces affaires qui sont à l'ordre du jour public sont portées à l'ordre du jour gouvernemental qu'une politique publique émerge.

On peut considérer que les systèmes politiques et leur environnement sociétal forment un système politico-sociétal à un niveau supérieur de complexité par rapport à celui que l'on retrouve dans le système politique. C'est ce système qui se manifeste, même si ce n'est que de façon fragmentaire, dans les processus par lesquels se réalisent les politiques.

Nous entendons les systèmes politico-sociétaux au sens large, sans les restreindre à ceux qui sont régulés par les États officiellement indépendants. Les États fédérés, les collectivités territoriales ainsi que toutes les autres instances politiques décentralisées peuvent être considérées comme des systèmes politico-sociétaux, orientés vers la régulation de leurs environnements, internes ou externes. Il en est de même des universités, des hôpitaux, des entreprises, etc. qui peuvent être vus comme des quasi-systèmes politico-sociétaux. Comme l'a montré Morgan (1989), c'est une des « images » qu'on peut se faire de ces organisations.

Nous posons que la régulation et les contrôles par lesquels elle se réalise portent d'une façon ou d'une autre sur la distribution des ressources entre les acteurs. C'est par des relations de pouvoir que les processus de régulation se réalisent, le pouvoir consistant dans le contrôle par un acteur d'une opération qui porte sur ses ressources ou sur celles d'autres acteurs.

Certaines politiques publiques semblent porter, à première vue, sur la quantité des ressources plutôt que sur leur distribution. Par exemple, une politique nataliste cherche à augmenter la quantité des ressources humaines dans une collectivité. À bien y regarder, cependant, la régulation de la quantité des ressources comporte toujours un aspect distributif. Ainsi, si on cherche par une politique nataliste à augmenter des ressources humaines jugées insuffisantes, c'est par comparaison avec les ressources humaines d'autres collectivités, ou encore parce qu'on estime que la pyramide des âges à l'intérieur de la collectivité est défavorable à une reproduction satisfaisante des ressources humaines. Dans les deux cas, on le voit, il y a perception d'un problème public dans la distribution des ressources, et non seulement dans la quantité des ressources. Ajoutons que les problèmes de distribution des ressources peuvent concerner les relations entre les régulateurs et les régulés. C'est le cas quand on estime qu'une situation de décentralisation existante accorde trop de ressources aux acteurs centraux et pas assez aux acteurs périphériques.

Enfin, il est utile de distinguer les acteurs qui participent aux politiques publiques selon qu'ils occupent des postes de *responsables*, *d'agents*, *d'intéressés* ou de *particuliers*. Les postes de responsables et d'agents appartiennent au système politique, alors que ceux d'intéressés et de particuliers appartiennent à l'environnement sociétal. De plus, alors que les responsables et les particuliers sont des généralistes, habilités selon les règles officielles à exercer l'autorité ou à choisir ceux qui l'exercent, les agents et les intéressés sont plutôt des spécialistes, qui n'ont généralement pas une telle habilitation.

1.2 Les principales démarches analytiques

[Retour à la table des matières](#)

Il existe actuellement plusieurs démarches analytiques dans l'étude des politiques, d'autant plus que de nombreux chercheurs travaillent dans ce domaine. Nous ne cherchons pas tant à faire une recension exhaustive de ces démarches qu'à les situer par rapport à la définition que nous avons proposée et à souligner les éléments de cette définition qui ont retenu l'attention des chercheurs (pour une recension des démarches, voir Parsons, 1995 ; Sabatier, 1996, 1999 ; ainsi que Muller et Surel, 1998).

La distinction que nous avons faite entre le système politique et son environnement externe est présente dans plusieurs des premiers travaux qui ont porté sur les politiques publiques. Les schémas systémiques d'Easton et de Lapierre traitaient des décisions politiques plutôt que des politiques publiques, mais ils sont facilement transposables à l'étude du déroulement des politiques publiques. Ils ont inspiré beaucoup d'études, en particulier dans le courant illustré par Dye (1966, 1984), où la principale question de recherche est de savoir lesquels des déterminants économiques ou des déterminants politiques conditionnent le plus les politiques publiques des États américains.

Cette question suppose un découpage du système politique qui est différent du nôtre, puisque le système des partis est situé dans l'environnement externe, à titre de déterminant politique. Chez Dye les politiques publiques sont produites par les États, considérés comme des entités indivisibles. De plus, cette démarche, contrai-

rement à celles d'Easton et de Lapierre, ignore la distinction entre les différents processus de réalisation des politiques publiques.

Un des premiers ouvrages de synthèse sur les politiques publiques, celui d'Hofferbert (1974), suit une démarche voisine, qui appartient elle aussi à l'approche des déterminants. Cet auteur propose d'expliquer les politiques publiques par un ensemble de facteurs disposés dans une séquence, qui va des conditions historiques et géographiques au comportement des élites, en passant successivement par les facteurs socio-économiques, le comportement des masses et les institutions gouvernementales. Ce sont là des facteurs hétéroclites par rapport à une démarche comme la nôtre, centrée sur les acteurs et leurs relations.

Une autre démarche, qu'on trouve dans les premiers travaux sur les politiques publiques, est celle qui consiste à distinguer des étapes des politiques publiques. Il s'agit en fait des sous-processus qu'on peut découper dans le déroulement temporel des politiques. Beaucoup d'auteurs ont adopté cette démarche pour présenter, dans des ouvrages d'introduction, la façon dont se déroulent les politiques publiques (voir entre autres Anderson, 1984 ; Jones, 1984 ; Brewer et De Leon, 1983 ; Meny et Thoenig, 1989). Cette démarche est surtout descriptive, même si certains auteurs proposent des éléments d'explication pour chacune des étapes ou pour l'ensemble de celles-ci. Il arrive aussi que la présentation des étapes soit l'occasion de faire la critique des politiques publiques (voir en particulier Edwards et Shanks, 1978). Les frontières entre les étapes ne sont pas toujours claires et le découpage varie, mais on retrouve généralement les étapes de l'émergence, de la formulation, de la mise en oeuvre et parfois de l'évaluation. Il est utile de distinguer ces sous-processus des étapes plus institutionnelles que sont la mise à l'ordre du jour, l'adoption et l'exécution, qui réfèrent à des procédures plus ou moins officialisées. Quelques auteurs distinguent aussi l'étape de la « terminaison » des politiques publiques, quand il arrive qu'elles prennent fin.

L'étape de l'évaluation, qui ne se retrouve pas dans toutes les politiques publiques, a donné lieu à des entreprises de recherche autonomes. Elles sont souvent très éloignées des autres démarches de recherche sur les politiques publiques, non seulement par leurs visées normatives, mais aussi par les méthodes employées. Il n'en sera pas question dans cet ouvrage.

À bien y regarder, les étapes des politiques publiques sont la transposition au niveau collectif du modèle de l'action rationnelle, comme Edwards et Sharkansky, entre autres, l'ont noté. Dans son analyse célèbre de la crise des missiles de Cuba, Allison (1971) a montré les limites de ce modèle, qui n'en continue pas moins d'inspirer beaucoup de travaux portant sur les politiques publiques.

Le modèle de l'action rationnelle a été repris et amélioré par celui dit du choix rationnel dans le cadre des institutions (*institutional rational choice*), qui fait une place importante aux règles, ou arrangements institutionnels, et au jeu des acteurs à la recherche de bénéfices personnels (Ostrom, 1986, 1999 et Ostrom *et al.* 1994 ; ainsi que Scharpf, 1997). Les relations de pouvoir demeurent cependant absentes, ou Presque, de ce modèle où les acteurs sont vus comme des calculateurs, sans que leur capacité de contrôle soit toujours prise en compte dans ces calculs.

John Kingdon (1995) a proposé une approche différente, dans un ouvrage fondé sur une recherche empirique très poussée, visant à expliquer comment il se fait que certaines politiques publiques parviennent à l'ordre du jour du gouvernement américain et commencent à être formulées, alors que d'autres politiques n'y parviennent pas. Ce modèle, fondé sur celui de la « garbage can » (Cohen, March et Olsen, 1972) prend le contre-pied de celui de l'action rationnelle. L'émergence et la formulation des politiques publiques ne sont pas le résultat d'une démarche rationnelle. Elles sont plutôt le résultat de la rencontre de trois courants qui évoluent de façon plus ou moins indépendante l'une de l'autre. Il y a d'abord le courant des problèmes, où importent particulièrement l'existence de crises ou d'informations sur les situations qui font problème, et la visibilité de ces informations. Il y a ensuite le courant de la politique, avec comme éléments déterminants les idées qui sont dans l'esprit du temps, les pressions des groupes, ainsi que les changements d'équipes gouvernementales. Il y a enfin le courant des solutions, que Kingdon compare à une « soupe primitive », où survivent les solutions qui apparaissent supérieures à d'autres. Il y a des problèmes sans solutions, des solutions à la recherche de problèmes, des problèmes et leurs solutions qui n'ont pas d'appui politique. C'est seulement quand les trois courants se rencontrent et que s'ouvre une fenêtre, ou opportunité, qui permet de les mêler, qu'une politique publique émerge par mise à l'ordre du jour du gouvernement.

Kingdon laisse entendre que, dans la phase d'émergence, le courant des problèmes et le courant de la politique sont tout particulièrement importants. De la même façon, on pourrait dire (Lemieux, 1995), que, dans la formulation, ce sont les courants de la politique et des solutions qui importent tout particulièrement, et que, dans la mise en oeuvre, ce sont plutôt les courants des solutions et des problèmes. Dans chacun de ces trois sous-processus le troisième courant est aussi présent, mais il importe moins que les deux autres.

Kingdon insiste beaucoup sur l'action des entrepreneurs, dans chacun des trois courants. Il peut s'agir de responsables politiques ou de membres de leur entourage, de lobbyistes, d'experts, de fonctionnaires de carrière. Ils ont un peu tous les mêmes qualités. Ils sont écoutés, ils ont de bons contacts politiques et sont habiles dans la négociation. De plus, ils sont persistants et ils investissent beaucoup dans l'activité politique. Leur action consiste surtout à favoriser le couplage des courants ; c'est pourquoi ils doivent être prêts à intervenir quand s'ouvre une fenêtre politique.

Certains auteurs, dont Mucciaroni (1992.) et Zahariadis (1999), ont cherché à améliorer ce modèle, qui s'est révélé fécond dans la recherche empirique. Ils ont noté, en particulier, que les institutions devaient être prises en compte dans le courant de la politique, soit qu'elles facilitent la mise à l'ordre du jour gouvernemental, soit qu'elles la rendent difficile. Par exemple, il sera plus facile de développer une politique dans un secteur où existe un ministère bien établi que dans un secteur nouveau, où il n'y a pas de tel ministère. Ce sont souvent des études comparatives qui révèlent l'importance des institutions, ce qui échappe à des auteurs comme Kingdon dont les travaux n'ont porté que sur un seul pays.

On peut aussi situer dans le courant de la politique les phénomènes auxquels les protagonistes de la deuxième face et de la troisième face du pouvoir ont porté attention. Pour Bachrach et Baratz (1970), le pouvoir ne consiste pas seulement à contrôler les décisions qui sont prises, il comporte aussi un deuxième aspect qui consiste à restreindre le champ des décisions à celles qui ne menacent pas les acteurs dominants. Lukes (1973) ajoute un troisième aspect du pouvoir qui consisterait à conditionner les acteurs dominés par l'éducation, la socialisation et d'autres transmissions de normes, de façon à ce qu'ils ne cherchent pas à promouvoir des décisions qui pourraient être menaçantes pour les acteurs dominants.

Selon Kingdon, les coalitions sont tout particulièrement indiquées dans le courant des priorités. D'autres démarches, dont celle qui traite des communautés de politique publique (*policy communities*), font des communautés ou des réseaux d'acteurs un concept central (voir Marsh, 1998 ; ainsi que Le Galès et Thatcher, 1995). Quelques auteurs ont même parlé de triangle de fer ou de sous-système pour désigner les liens qui existent entre certains acteurs privilégiés, qui sont toujours présents dans un secteur donné des politiques publiques. Il s'agit généralement de responsables du parti gouvernemental, des principaux agents administratifs et des principaux groupes d'intéressés du secteur. Les auteurs qui s'intéressent aux réseaux de politique publique n'ont fait jusqu'à ce jour qu'un usage analogique de la notion de réseau, qui dans d'autres domaines de recherche a donné lieu à des usages plus rigoureux (à ce sujet, voir Lemieux, 1999).

Paul Sabatier et ses collaborateurs (Sabatier, 1987, 1999 ; Sabatier et Jenkins-Smith, 1993) sont ceux qui ont poussé le plus loin la notion de coalition dans l'étude des politiques publiques. Il y aurait dans un sous-système donné de politiques publiques un certain nombre de coalitions « plaidantes » en faveur d'une cause (*advocacy coalitions*), composées d'acteurs qui sont des responsables, des agents ou des intéressés et qui se caractérisent principalement, selon Sabatier, par le fait qu'ils partagent des croyances, qui peuvent être fondamentales, politiques ou encore tactiques. Ces coalitions entrent généralement en conflit avec d'autres coalitions, d'où l'importance des médiateurs politiques (*policy brokers*) qui sont susceptibles de les rapprocher ou d'arbitrer les conflits entre elles. Sabatier ajoute que ce ne sont pas tous les acteurs d'un secteur donné des politiques publiques qui appartiennent à ces coalitions, et que l'action des coalitions, telles qu'il les entend, n'est significative que si on la considère sur une période de plusieurs années.

Il est sans doute révélateur que beaucoup de démarches qui sont utilisées actuellement pour l'étude et l'explication des politiques publiques fassent une place importante à la notion de coalition ou aux notions voisines de communauté et de réseau. Les politiques publiques sont des processus complexes qui le plus souvent ne peuvent être dominés par des acteurs que s'ils s'allient avec d'autres. Nous allons d'ailleurs reprendre cette façon de voir dans notre étude des relations de pouvoir dans les politiques de centra-décentralisation.

1.3 Les relations de pouvoir

[Retour à la table des matières](#)

La recension que nous venons de faire des principales démarches analytiques auxquelles a donné lieu l'étude des politiques publiques montre que dans plusieurs de ces démarches les relations de pouvoir entre les acteurs politiques sont visées directement ou indirectement.

Dans les schémas systémiques d'Easton et de Lapierre, ce sont surtout des processus qui sont mis en place. Mais il est évident que ces processus ne se déroulent pas d'eux-mêmes ; ils sont mus par des acteurs qui entrent en relation avec d'autres acteurs. Ces relations peuvent être vues comme des relations de pouvoir, c'est-à-dire comme des tentatives de contrôle par des acteurs d'opérations qui portent sur leurs ressources ou sur celles d'autres acteurs.

Il en est de même des démarches qui découpent des étapes dans le déroulement des politiques publiques. Ces étapes sont en quelque sorte des sous-processus d'un processus plus général. Comme dans les schémas systémiques, ces sous-processus sont le fait d'acteurs qui cherchent à les mener à terme, ou qui, au contraire, cherchent à les arrêter ou à les modifier. Les relations entre ces acteurs peuvent être considérées comme des relations de pouvoir.

Par contre, les démarches qui cherchent à expliquer les politiques publiques par des déterminants économiques, politiques ou autres appartiennent à un schème d'explication causal où les relations sont établies entre des variables plutôt qu'entre des acteurs. De plus, le schème d'explication par les déterminants traite des politiques publiques à un niveau macroscopique, en se limitant à certains de leurs attributs : les dépenses qu'elles entraînent, leurs impacts dans la société.

Les modèles de l'action rationnelle, quand ils mettent en présence des acteurs individuels ou coalisés qui cherchent à rendre leurs préférences efficaces, se traduisent facilement dans des modèles de relations de pouvoir, même si les auteurs qui s'intéressent à cette famille de modèles sont généralement peu attentifs à ces relations. Ils s'intéressent plutôt aux coûts et bénéfices de l'action, en faisant

comme si ces coûts et bénéfices ne résultaient que de calculs intellectuels, et non de manoeuvres stratégiques avec les jeux de pouvoir qu'elles supposent.

Les démarches de Kingdon et de Sabatier, qui sont davantage fondées sur des observations empiriques, mettent en présence des acteurs qui cherchent à faire triompher leurs points de vue, et qui ont pour cela d'autres ressources que les biens matériels et l'information. Les notions, centrales chez ces auteurs, d'entrepreneur, de coalition « plaidante » et de médiateur manifestent bien cette façon de voir, qui peut se traduire aisément en relations de pouvoir.

Signalons qu'il en est de même des démarches portant sur l'évaluation des politiques publiques. Les chargés d'évaluation ne sont plus considérés comme des techniciens ou des spécialistes, détachés des phénomènes politiques qu'ils évaluent, mais comme des acteurs parmi d'autres qui participent aux politiques publiques et qui cherchent à y exercer du pouvoir (voir en particulier Guba et Lincoln, 1989 ; Monnier, 1992).

Même si la plupart des démarches descriptives ou explicatives portant sur les politiques publiques peuvent être traduites en des ensembles de relations de pouvoir, il n'existe pas à l'heure actuelle de définition opérationnelle de ces relations.

Nous allons en proposer une dans le but de traiter de façon rigoureuse des politiques de centra-décentralisation et des jeux de pouvoir des acteurs dans ces politiques.

Une définition opérationnelle du pouvoir

Nous disons du pouvoir d'un acteur en relation avec un autre acteur qu'il consiste dans le contrôle, selon ses préférences, d'une opération concernant ses ressources ou celles de l'autre acteur, et par là sa position dans la structuration des relations de pouvoir.

Précisons que les acteurs peuvent être individuels ou collectifs. Parmi les acteurs collectifs, les alliances entendues au sens large retiendront tout particulièrement notre attention. Précisons aussi qu'il y a pouvoir ou non-pouvoir des acteurs dans la relation définie par l'opération sur des ressources. Il y a non-pouvoir

quand un acteur ne contrôle pas selon ses préférences l'opération qui porte sur ses ressources ou celles de l'autre acteur.

Quatre composantes principales de la définition vont faire l'objet des développements qui suivent : les acteurs et leurs alliances, le contrôle ou non des opérations sur les ressources, les relations de pouvoir qui en découlent, et la position des acteurs dans la structuration des relations de pouvoir. Cette dernière composante fera l'objet d'un développement plus élaboré dans la dernière section du chapitre.

Les acteurs et leurs alliances

Parmi les acteurs qui participent aux politiques de centra-décentralisation, il y a des individus, des groupes ou des organisations qui agissent seuls ou s'allient les uns aux autres.

On peut définir les alliances (Lemieux, 1998) comme des ensembles plus ou moins concertés et plus ou moins temporaires d'acteurs individuels ou collectifs, qui ont à la fois des rapports de coopération et de conflit, et dont les actions convergentes leur permettent de contrôler des opérations qu'ils n'auraient pas contrôlées s'il n'avaient pas fait partie de l'alliance.

On peut distinguer quatre types d'alliances. En premier lieu, les groupes et les organisations. Ceux-ci, quand ils sont volontaires, peuvent être considérés comme des alliances. Ces *associations* sont concertées et durables. C'est le cas des partis politiques et de beaucoup de groupes d'intéressés.

D'autres alliances sont durables mais non concertées. Il s'agit de *tendances*, telles qu'on en retrouve à l'intérieur des partis, mais aussi dans d'autres organisations ou dans des collectivités. Par exemple, il y aura dans une collectivité donnée une tendance centralisatrice et une tendance décentralisatrice, une tendance à l'isolement et une tendance à la collaboration.

À la limite, des alliances peuvent être non concertées et non durables. C'est le cas des *agrégats* d'électeurs qui votent pour le même parti, ou qui expriment les mêmes positions dans les sondages.

Il y a enfin les *coalitions* qui sont des alliances non durables mais concertées. Ces alliances sont celles qui ont le plus retenu l'attention des chercheurs. Leur action dans le déroulement des politiques publiques est souvent décisive.

Sans ignorer les autres types d'alliances, nous allons nous intéresser tout spécialement aux coalitions dans l'étude des politiques de centra-décentralisation.

Une typologie des ressources

C'est grâce à des ressources utilisées à titre d'atouts que les acteurs peuvent participer aux politiques publiques et chercher à contrôler les distributions de ressources qui en sont les enjeux. Il y a contrôle de leur part quand le résultat des opérations correspond à leurs préférences, ce contrôle se traduisant en du pouvoir, partagé ou non, par rapport à d'autres acteurs.

Comme Crozier et Friedberg (1977), nous considérons donc les ressources à la fois comme des enjeux et des atouts pour les acteurs qui cherchent à contrôler les opérations par lesquelles se réalisent les politiques publiques. D'où l'importance d'en proposer une classification adéquate qui permette de les traiter à la fois comme des enjeux et des atouts dans les opérations par lesquelles se réalisent les politiques publiques, dont celles de centra-décentralisation.

Dans nos travaux antérieurs (voir en particulier Lemieux, 1989, 1991 et 1995), il a été commode d'utiliser une typologie qui a permis de traiter de façon exhaustive des atouts et des enjeux concrets observés dans la recherche empirique. Cette typologie comprend sept types de ressources, que nous allons utiliser systématiquement dans la suite de l'ouvrage. Nous distinguons :

- 1) Les ressources *normatives, ou normes*, fondées sur des règles ou des valeurs. Dans la centra-décentralisation, les normes renvoient aux règles et aux valeurs qui fondent les attributions des acteurs centraux ou périphériques. Les valeurs d'efficacité, d'efficience, etc. peuvent être considérées comme des normes servant à évaluer les situations de centra-décentralisation.

- 2) Les ressources *statutaires, ou postes*, qui renvoient aux positions officielles mais aussi aux positions de prestige occupées par des acteurs individuels ou collectifs. Le statut des instances centralisées constitue pour elles des ressources statutaires.
- 3) Les ressources *actionneuses, ou commandes*, qui sont en quelque sorte des leviers d'action, que ce soit à titre d'atouts ou d'enjeux. Les commandes qui permettent à une instance de lever des taxes ou d'assurer la sécurité publique sont des exemples de ressources actionneuses.
- 4) Les ressources *relationnelles, ou liens*, par lesquels les acteurs s'identifient ou se différencient les uns par rapport aux autres. C'est par exemple une alliance entre des acteurs périphériques formée à titre d'enjeu puis exploitée à titre d'atout, dans une politique de centralisation.
- 5) Les ressources *matérielles, ou supports*, qu'ils soient d'ordre financier ou non. Par exemple, un acteur central qui a des appuis financiers comme atouts en transmet à un acteur périphérique, pour qui ce sont des enjeux, utilisables ensuite comme atouts.
- 6) Les ressources *humaines, ou effectifs*. Ces atouts ou enjeux s'appliquent surtout à des acteurs collectifs, quand, par exemple, les effectifs d'un service concentré sont transférés à un service déconcentré. Mais ils s'appliquent aussi à des acteurs individuels, pour rendre compte des atouts tenant aux qualités personnelles, et des enjeux où il n'y a transfert que d'une seule personne d'un poste à l'autre.
- 7) Les ressources *informationnelles, ou informations*, qui à la différence des ressources normatives renvoient à de l'information indicative plutôt qu'à de l'information impérative. Ces ressources peuvent être utilisées à titre d'atouts et elles sont transmises ou non à titre d'enjeux. Il en est ainsi, par exemple, d'une information confidentielle qu'un acteur utilise face à un autre acteur, pour la lui transmettre ou pour l'influencer sans la lui transmettre.

Les quelques exemples que nous venons de donner indiquent que certaines ressources ont un caractère *contraignant* pour les acteurs susceptibles de les utili-

ser comme atouts, ou à qui elles sont attribuées à titre d'enjeux. Il en est ainsi dans un affrontement physique, quand un acteur est moins fort qu'un autre, ou dans une négociation, quand un acteur a une information plus restreinte que celle de son vis-à-vis. L'acteur le plus fort ou le mieux renseigné dispose, à l'inverse, de ressources *habilitantes*.

Toutes les ressources que nous avons distinguées peuvent être habilitantes ou contraignantes pour les acteurs. Les ressources contraignantes peuvent être considérées plus simplement comme des contraintes, par opposition aux ressources, qui désignent alors les ressources habilitantes.

Quand un acteur est soumis à une norme qui ne lui convient pas, c'est pour lui une contrainte. Il en va de même s'il occupe un poste inférieur à celui d'un autre acteur avec qui il est en relation. Des liens d'hostilité ou de neutralité sont souvent contraignants par rapport à des liens d'amitié. Des effectifs et des appuis moins nombreux que ceux de l'adversaire sont des contraintes dans les affrontements entre forces policières et manifestants.

Ces exemples montrent le caractère relatif de la distinction entre ce qui est contraignant et ce qui est habilitant. Un poste de ministre est une ressource contraignante par rapport à un poste de premier ministre, mais c'est une ressource habilitante par rapport à un poste de simple député.

Une démarche apparentée à la nôtre se trouve dans les travaux de Rhodes (1981) et d'Elander (1991). Elle porte principalement sur les ressources des instances décentralisées qui sont des atouts dans leurs relations de pouvoir avec les instances centrales. Rhodes distingue cinq catégories de ressources, qui sont reprises par Elander. Ce sont les ressources *constitutionnelles-légales* qui réfèrent aux compétences transférées aux instances locales ; les ressources *financières* ; les ressources dites *politiques*, qui réfèrent à la fois aux institutions locales et à la part prise par les leaders locaux dans les structures politiques nationales ; les ressources *professionnelles*, tenant au caractère professionnel des administrateurs locaux et à leur organisation sur une base locale plutôt que nationale ; et enfin les ressources *hiérarchiques*, qui réfèrent au degré de supervision exercé par les instances centrales sur les instances locales. Dans ce dernier cas, plus les ressources hiérarchiques sont petites, plus il y a de chances que le pouvoir des instances locales soit grand.

Les ressources constitutionnelles-légales correspondent assez bien aux ressources statutaires de notre typologie. Les ressources financières correspondent aux supports. Quant aux ressources dites politiques et professionnelles, elles réfèrent surtout aux ressources humaines et informationnelles. Les ressources hiérarchiques, enfin, correspondent aux ressources actionneuses. Les ressources relationnelles ne se retrouvent pas en tant que telles dans la typologie de Rhodes et d'Elander, mais on peut considérer qu'elles sont incluses dans les ressources qu'ils nomment politiques.

Contrôle et non-contrôle des opérations sur les ressources

Par « contrôle des opérations concernant les ressources », nous entendons la capacité pour un acteur, grâce à ses atouts, de faire en sorte que les résultats des opérations soient conformes à ses préférences. Quand cette capacité n'existe pas, il y a non-contrôle. Le contrôle ainsi entendu a une face positive et une face négative. Il y a contrôle positif quand un participant prend l'initiative d'une opération ou appuie une opération qui correspond à ses préférences. Il y a contrôle négatif quand il s'oppose avec succès à une opération qui ne correspond pas à ses préférences.

La notion de préférence est donc au cœur de notre définition du contrôle. Elle nous semble incontournable. Autrement, il est impossible de distinguer, dans certaines situations tout au moins, entre les ressources qui sont habilitantes et celles qui sont contraignantes. Soit l'élus qui préfère un certain poste de ministre, mais qui s'en voit attribuer un autre par le premier ministre. Si l'on ne tient pas compte de ses préférences, il n'y a pas de différence, d'un point de vue strictement behavioriste, entre le caractère contraignant ou habilitant de tel poste plutôt que de tel autre.

D'ailleurs les théories actuelles de l'action en sciences sociales, dominées par les différents modèles de l'action rationnelle, supposent toutes que les acteurs ont des préférences. Reste à établir quelles sont ces préférences, ce qui ne va pas toujours sans difficultés dans la recherche empirique. Il arrive que les préférences soient facilement observables, mais il arrive aussi qu'elles le soient moins parce qu'elles sont stratégiques, ou calculées, ou tout simplement cachées.

Les acteurs dont les ressources sont l'enjeu d'une opération peuvent participer à l'opération, ou encore ils peuvent être touchés par l'opération sans y avoir participé.

Soit un ministère qui verse une subvention à une instance décentralisée. Si le ministère décide seul de la subvention, sans avoir consulté l'instance, on peut considérer que le ministère est le seul participant à l'opération qui consiste à accorder un support financier à l'instance, celle-ci n'étant qu'un destinataire qui ne participe pas à l'opération. Si, au contraire, le ministère et l'instance s'entendent entre eux sur le montant de la subvention, on peut considérer que les deux acteurs participent à l'opération, à titre de destinataires.

Qu'un acteur participe à une opération n'assure pas pour autant qu'il exerce du contrôle. Le contrôle peut être présent, mais il peut aussi être absent ou encore mitigé. Ainsi, dans notre exemple, l'instance décentralisée, si elle est participante, peut obtenir le plein montant de la subvention demandée, elle peut obtenir un montant moindre, ou encore elle peut ne pas obtenir de subvention du tout. Dans le premier cas, il y a contrôle ; dans le deuxième, le contrôle est mitigé ; dans le troisième, il y a non-contrôle. Quant au ministère, il exerce du contrôle dans tous les cas.

On conçoit facilement que les préférences de l'instance décentralisée puissent avoir un caractère stratégique. Elle peut demander un montant supérieur dans le but d'obtenir un montant moindre, correspondant en fait à sa préférence. Dans ce cas, si l'instance obtient ce montant moindre, son contrôle est positif plutôt que mitigé. On conçoit aussi l'importance pour l'instance de ne pas révéler le caractère stratégique de ses préférences. Car si le ministère sait que le montant espéré est moindre que celui qui est demandé, il pourra fort bien accorder un montant inférieur à celui qui est souhaité.

Notre exemple pose un autre problème, celui des réactions anticipées (voir en particulier Simon, 1953) et des entente tacites (Schelling, 1960). Même si le ministère ne consulte pas l'organisme décentralisé et est le seul participant à l'opération, il peut tenir compte dans sa décision de ce qu'il sait des besoins de l'instance ou encore de la réaction qu'elle aura probablement à l'annonce de la décision. Ne doit-on pas alors considérer que l'instance décentralisée a influencé la décision du ministère et qu'elle participe pour cela à la décision ?

Nous ne considérons pas que, dans des situations semblables, un acteur dont les réactions sont anticipées ou avec qui il y a entente tacite est pour autant un participant au contrôle. Cependant, il pourra se faire que, dans une opération antérieure, l'instance décentralisée ait transmis de l'information au ministère et qu'elle ait ainsi exercé du contrôle sur lui. Il faut généralement considérer un ensemble d'opérations pour établir si un acteur donné a exercé ou non du contrôle sur un autre acteur.

1-4 La structuration des relations de pouvoir

[Retour à la table des matières](#)

Si on tient aux combinaisons élémentaires de contrôle et de non-contrôle entre deux acteurs dans une opération sur des ressources, les situations suivantes peuvent exister :

- 1) les deux acteurs exercent du contrôle ;
- 2) l'un des acteurs a du contrôle et l'autre du non-contrôle, ou bien parce qu'il n'est qu'un destinataire de l'opération, ou bien parce que, même s'il est un destinataire, il ne réussit pas à rendre ses préférences efficaces ;
- 3) les deux acteurs n'exercent pas de contrôle.

On peut nommer pouvoir conjoint, pouvoir unilatéral et pouvoir nul, respectivement, ces trois combinaisons, étant entendu que dans le cas du pouvoir unilatéral il peut y avoir pouvoir du premier acteur sur le second, ou du second acteur sur le premier.

Il s'agit là des formes élémentaires des relations de pouvoir. Ces formes peuvent se combiner entre elles pour donner des formes plus complexes. Il en est ainsi lorsqu'il y a contrôle mitigé. Dans l'exemple que nous avons donné du ministère qui accorde une subvention à une instance décentralisée, mais moindre que celle demandée, on peut estimer qu'il y a à la fois pouvoir conjoint et pouvoir unilatéral du ministère. Il y a pouvoir conjoint puisque les deux acteurs contrôlent selon leurs préférences l'opération qui consiste à accorder une subvention, mais il y a aussi pouvoir unilatéral du ministère pour ce qui est du montant de la subven-

tion. Les quatre relations élémentaires peuvent se combiner entre elles pour donner des relations complexes faites de deux, de trois ou même de quatre relations élémentaires (à ce sujet, voir Lemieux, 1998, ainsi que l'Annexe du présent ouvrage).

Étant donné que les relations de pouvoir, élémentaires ou complexes, sont articulées les unes aux autres dans le déroulement d'une politique publique, différentes structurations de ces relations prennent forme. Elles définissent les positions de pouvoir occupées par les acteurs, chacun d'entre eux cherchant à occuper, selon les ressources dont il dispose, les positions les plus avantageuses possible dans l'environnement qui est pour lui significatif. C'est le postulat dont nous partons dans notre approche structurale des relations de pouvoir.

De façon générale, cette recherche de la position la plus avantageuse possible consiste à vouloir exercer du pouvoir, directement ou indirectement, sur le plus grand nombre d'acteurs possible et d'être soumis, directement ou indirectement, au pouvoir du plus petit nombre d'acteurs possible. On peut parler de *connexion* de pouvoir pour désigner le pouvoir exercé directement ou indirectement sur un autre acteur, étant entendu que c'est par du pouvoir conjoint ou du pouvoir unilatéral, à son avantage, qu'un acteur a une connexion de pouvoir avec un autre.

Les positions de pouvoir

Dans un ensemble donné de relations de pouvoir, on peut distinguer six positions de pouvoir :

- 1) un acteur est en position *dominante* lorsqu'il a une connexion de pouvoir, directe ou indirecte, sur chacun des autres acteurs ; c'est la position du pouvoir la plus avantageuse de toutes ;
- 2) un acteur est en position *dominée* lorsque, dans un ensemble où il y a au moins un acteur dominant, il n'a aucune connexion de pouvoir sur les autres acteurs, et qu'au moins un autre acteur a une connexion de pouvoir sur lui ; c'est la position de pouvoir la moins avantageuse ;

- 3) un acteur est en position *intermédiaire* quand, sans être en position dominante, il a une connexion de pouvoir sur un ou plusieurs acteurs et qu'un ou plusieurs acteurs ont une connexion de pouvoir sur lui ;
- 4) un acteur est en position *sous-dominante*, quand, en l'absence d'acteur dominant, et sans qu'il soit en position intermédiaire, il a une connexion de pouvoir sur un ou plusieurs autres acteurs ;
- 5) un acteur est en position *sous-dominée*, quand, dans un ensemble où il n'y a pas d'acteur en position dominante, il n'a aucune connexion de pouvoir sur les autres acteurs, et qu'au moins un autre acteur a une connexion de pouvoir sur lui ;
- 6) un acteur est en position *isolée* lorsqu'il n'a aucune connexion de pouvoir et qu'aucun acteur n'a une connexion de pouvoir sur lui.

À l'intérieur de certaines de ces catégories de position de pouvoir, un acteur peut se trouver à un palier supérieur, moyen ou inférieur, selon la configuration de ses connexions de pouvoir, comparée à celle des acteurs qui ont la même position que lui. Ainsi, si A exerce du pouvoir unilatéral sur B qui en exerce sur C, qui en exerce sur D, qui en exerce sur E, les acteurs B, C et D sont tous en position intermédiaire de pouvoir, mais la position de B est supérieure, celle de C est moyenne, et celle de D est inférieure.

Les formes de structuration des relations de pouvoir

Ce sont des combinaisons différentes de ces positions qui définissent les différentes formes de structuration des relations de pouvoir (Lemieux, 1989). Quatre formes peuvent être distinguées, dont on trouve des exemples dans le graphique I.

Une première forme qu'on peut dire collégiale, ou *coarchique*, ne comprend que des acteurs dominants, dont on peut dire qu'ils sont codominants. Chacun des acteurs a une connexion de pouvoir sur chacun des autres, comme le montrent les deux exemples du graphe I. I dans le graphique I. Dans le premier (I. I a), il y a une connexion directe de pouvoir, dans les deux sens, entre chacun des acteurs.

Dans le deuxième (I. I b), il n'y a pas de connexion directe entre B et C, mais des connexions indirectes en passant par A. On peut considérer que la position dominante de A est supérieure, alors que celle de B et de C est inférieure.

Graphique 1.

Exemples de structurations du pouvoir :
collégiale (1.1), stratifiée (1.2), segmentée (1.3) et désintégrée (1.4)

[Retour à la table des matières](#)

Dans une deuxième forme, la structuration du pouvoir est stratifiée, ou stratar-chique. Il y a un ou plusieurs acteurs dominants avec possiblement un acteur dominé, et un ou plusieurs acteurs intermédiaires. Dans le graphe I.2a, les acteurs A et B sont codominants et C est un acteur dominé. Dans le graphe I.2b, A est un acteur dominant, B un acteur intermédiaire et C un acteur dominé. Dans les deux cas, il y a stratification du pouvoir des acteurs. En I.2a, une première strate est faite de A et B, et une deuxième est faite de C. En I.2b, la première strate est faite de A, la deuxième est faite de B, et la troisième est faite de C.

La troisième forme de structuration du pouvoir est segmentée, ou hiérarchique. Elle se distingue de la précédente en ce qu'il y a au moins deux acteurs dominés, et donc au moins une paire d'acteurs entre lesquels il n'y a pas de connexion de pouvoir, ni dans un sens ni dans l'autre. Comme dans les structurations stratifiées, il y a au moins un acteur dominant, et éventuellement un ou des acteurs intermédiaires. Dans le graphe I.3a, A est un acteur dominant, alors que B et C sont des acteurs dominés (on pourrait dire qu'ils sont codominés). Dans le graphe I.3b, A et B sont des acteurs dominants, C est un acteur intermédiaire, alors que D et E sont codominés. La position de A est cependant supérieure à celle de B, étant donné la connexion directe qu'il a avec C, à la différence de A qui n'a pas une telle connexion.

Il y a enfin des structurations de pouvoir sans acteur dominant, qui sont désintégrées, ou anarchiques. La modalité extrême de la désintégration est celle où tous les acteurs sont isolés. Là où il y a au moins une connexion de pouvoir, différentes configurations sont possibles, dont celle du graphe I.4a, où A est un acteur sous-dominant, B un acteur sous-dominé, et C un acteur isolé, ainsi que celle du graphe I.4b, où A et B sont sous-dominants, et C sous-dominé.

Même si certains acteurs apparaissent en meilleure position que d'autres dans les différentes modalités des quatre formes de structuration, la maîtrise des positions de pouvoir fait sens pour chacun, selon la position où il se trouve dans une structuration donnée. Ainsi, dans la structuration I.1a, de nature collégiale, A pourra chercher à augmenter son autonomie par rapport à B ou à C en transformant le pouvoir conjoint en pouvoir unilatéral. Dans I.1b, B et C, qui sont en position dominante, mais inférieure à celle de A, pourront chercher à établir du pou-

voir conjoint entre eux pour améliorer leur position par rapport à A. Le pouvoir conjoint entre B et C pourra être encore plus recherché dans la structuration 1.3a, étant donné que leur dépendance envers A est plus grande. Et ainsi de suite.

Ces considérations sur les structurations des relations de pouvoir et sur les positions de pouvoir qu'elles définissent seront reprises dans l'Annexe, à la fin de l'ouvrage, pour traiter de la formalisation des relations de pouvoir dans une politique concrète de décentralisation.

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir

Chapitre 2

Les politiques de décentralisation

[Retour à la table des matières](#)

LES POLITIQUES DE CENTRALISATION et de décentralisation concernent des situations qui sont plus ou moins centralisées ou décentralisées, et ce par des mesures qui portent sur des attributions transférées du centre à la périphérie ou de la périphérie au centre. Les attributions sont les enjeux des politiques de centralisation ou de décentralisation, mais elles sont aussi une partie des atouts que les acteurs utilisent dans les relations de pouvoir où se jouent ces politiques.

Étant donné que cet ouvrage porte principalement sur les politiques de décentralisation, nous allons nous intéresser surtout aux transferts des ressources du centre à la périphérie. Dans la première section, nous décrivons les attributions qui caractérisent la décentralisation, soit le statut des organisations concernées, leurs compétences, leur financement et leur autorité.

La deuxième section présentera les différents types de décentralisation qui peuvent être distinguées à partir des modalités de chacune des attributions. C'est ainsi que la distinction sera faite entre la décentralisation administrative, la décentralisation fonctionnelle, la décentralisation politique et la décentralisation structurelle.

La troisième section soulignera quelques traits politico-sociétaux qui touchent les relations entre le centre et la périphérie. On y traitera des paliers qui sont en position de centre ou de périphérie dans une collectivité. La distinction sera faite à cet égard entre les régimes unitaires et les régimes fédéraux. Le recoupement des publics des instances centrales et des instances périphériques sera aussi souligné, ainsi que certaines variations dues à l'environnement.

Huit critères d'évaluation de la décentralisation seront présentés dans la quatrième section. Ils permettent d'évaluer les avantages et les inconvénients de la centralisation et de la décentralisation, et en particulier ceux des différents types de décentralisation.

2.1 Les attributions et leurs modalités

[Retour à la table des matières](#)

Parmi les attributions des instances décentralisées, on distingue généralement le statut des instances, leurs compétences, leur financement et leur autorité. Ces attributions sont des atouts qu'utilisent les instances dans leurs opérations sur des ressources considérées comme des enjeux. On parle souvent de « pouvoirs » et de « responsabilités » pour désigner ces deux aspects de l'action des instances décentralisées ¹.

Le statut

Le statut des instances décentralisées leur confère des atouts statutaires plus ou moins habilitants dans leurs relations avec le centre. Il s'agit là de l'attribution la plus générale. Elle détermine en partie les autres attributions. On peut définir le statut par le degré de dépendance organisationnelle où se trouve l'instance périphérique par rapport à l'instance centrale, les transferts consistant à diminuer la

¹ Les « pouvoirs » et « responsabilités » ainsi entendus ont un sens un peu différent des concepts de pouvoir et de responsabilité tels que nous les utilisons dans cet ouvrage.

dépendance par la décentralisation, ou à l'augmenter par la centralisation. Quatre catégories peuvent être distinguées à cet égard, qui correspondent aux quatre types de décentralisation que nous présenterons dans la section suivante.

Premièrement, dans la décentralisation administrative, l'instance périphérique est une organisation territoriale déconcentrée d'une organisation administrative et se trouve ainsi très dépendante par rapport au centre. Deuxièmement, dans la décentralisation fonctionnelle, l'instance périphérique est une organisation dite « autonome » par rapport au centre. Elle est alors assez dépendante, étant donné que le centre a un pouvoir de tutelle sur elle. Troisièmement, dans la décentralisation politique, l'instance périphérique est assez peu dépendante du centre parce que dirigée par des élus, davantage responsables envers leur base électorale qu'envers le centre. Quatrièmement, dans la décentralisation structurelle, l'instance périphérique est plus ou moins dépendante du centre. Elle l'est peu quand elle appartient au domaine privé, qu'il soit marchand ou communautaire, elle l'est davantage quand elle appartient au domaine public, mais est « privatisée » dans l'une ou l'autre de ses attributions autres que le statut.

Les compétences

Les compétences renvoient aux secteurs d'activité où les instances décentralisées ont des « responsabilités » à propos d'enjeux référant à différentes catégories de ressources. Les compétences peuvent porter sur un seul secteur d'activité ou sur plusieurs secteurs.

Il n'existe pas de typologie universellement acceptée des secteurs d'activité qui font l'objet des compétences centralisées ou décentralisées. À titre indicatif, on peut signaler, en la modifiant légèrement, celle qui est adoptée par le Fonds monétaire international Pour classifier les dépenses gouvernementales. Neuf grands secteurs sont distingués, qui renvoient à différentes catégories d'enjeux :

- 1) le secteur de la défense, de l'ordre et de la sécurité publique ;
- 2) le secteur de l'enseignement ;

- 3) le secteur de la santé et des services sociaux ;
- 4) le secteur de la sécurité sociale ;
- 5) le secteur des loisirs, de la culture et des cultes ;
- 6) le secteur de l'environnement ;
- 7) le secteur des transports et des communications ;
- 8) le secteur du logement et des équipements collectifs ;
- 9) le secteur des affaires et des services économiques.

Ces secteurs sont différents les uns des autres pour ce qui est de leur impact sur les différents publics. Ainsi, le secteur de la santé et des services sociaux touche, à un moment ou l'autre, tous les individus ou presque dans le public, alors que le secteur de la sécurité sociale en touche une moins grande proportion.

Trois traits de ces secteurs semblent pertinents pour ce qui est de leur propension à être centralisés ou décentralisés (Lemieux, 1997 : 57-60). D'abord, l'existence ou non d'effets de débordement ou d'extraterritorialité par rapport à un territoire donné. Ensuite, la lourdeur ou non du financement requis pour réaliser les activités du secteur. Enfin, le caractère plutôt technique ou instrumental de ces activités par rapport à leur caractère plutôt culturel ou expressif. Par exemple, les activités de défense, parce que très extraterritoriales, très coûteuses et très techniques, seront généralement centralisées dans un système politique étatique, alors que les activités récréatives, culturelles ou religieuses, parce que peu extraterritoriales, peu coûteuses et peu techniques, seront généralement décentralisées. Il y a évidemment, en ces matières, des variations d'une société à l'autre, sur lesquelles nous reviendrons dans la dernière section du chapitre.

En plus des secteurs d'activité, il faut aussi considérer, à l'intérieur des compétences, les fonctions qui sont exercées par les organisations décentralisées. La décentralisation dans le secteur de la santé n'a pas la même ampleur selon qu'elle consiste à créer des conseils régionaux chargés de transmettre de l'information en direction du centre, ou selon qu'elle met plutôt en place des régions régionales qui ont aussi des fonctions d'allocation et de commandement.

On peut distinguer à cet égard les sept fonctions de la célèbre liste dite du POSDCORB de Gulick (1937 : 12-15). On aurait ainsi :

- 1) les fonctions de planification (*planning*) ;
- 2) les fonctions d'organisation (*organizing*) ;
- 3) les fonctions de recrutement (*staffing*) ;
- 4) es fonctions de commandement (*directing*) ;
- 5) les fonctions d'interconnexion (*co-ordinating*) ;
- 6) les fonctions de renseignement (*reporting*) ;
- 7) les fonctions de budgétisation (*budgeting*).

Généralement, plusieurs fonctions sont confiées aux organisations déconcentrées. Il s'agit le plus souvent des fonctions de commandement, d'allocation et d'information. Quand il y a décentralisation fonctionnelle, une seule fonction peut être décentralisée. C'est le cas des organisations consultatives, qui n'ont qu'une fonction d'information. Il arrive aussi que plus d'une fonction soit décentralisée, mais toujours les fonctions sont bien définies et sont souvent apparentes dans la dénomination même de l'organisation. C'est pourquoi ce type de décentralisation est considéré comme de la décentralisation fonctionnelle.

Quand il y a décentralisation politique, toutes les fonctions sont décentralisées, de façon partielle tout au moins. Ainsi, les fonctions d'orientation et d'organisation sont décentralisées, mais pas de façon totale, puisque le centre se garde généralement la possibilité de commander l'action des collectivités locales ou régionales qui ont fait l'objet de décentralisation, ainsi que la possibilité de les réorganiser. Il en est de même des autres fonctions. Ce dédoublement des fonctions entre le centre et la périphérie est beaucoup plus limité, pour ne pas dire inexistant, dans le cas de la décentralisation structurelle, du moins quand elle est globale plutôt que partielle.

Le financement

Les transferts en matière de financement peuvent consister ou bien à attribuer des leviers de commande aux instances décentralisées, ce qui les autorise à prélever elles-mêmes de façon autonome des sommes d'argent auprès de leurs contribuables, ou bien à leur attribuer des subventions, c'est-à-dire des supports financiers, conditionnels ou non conditionnels dans leur utilisation.

On peut distinguer quelques grandes catégories de sources de financement des instances centrales et des instances périphériques. Ces catégories peuvent faire l'objet de transferts, selon des modalités très variables. Il y a :

- 1) les taxes directes imposées aux personnes physiques ou aux personnes dites « morales » ;
- 2) les taxes indirectes sur les biens, services ou transactions, dont la tarification ;
- 3) les taxes foncières sur la propriété immobilière ;
- 4) les autres taxes (impôts de capitation, etc.) ;
- 5) les autres revenus de nature non fiscale (revenus des entreprises publiques, amendes, confiscations, ventes) ;
- 6) les subventions et les transferts provenant d'autres paliers de gouvernement, qui sont conditionnels ou non conditionnels.

Comme dans le cas des deux autres attributions, à savoir le statut et les compétences, on peut établir le degré de dépendance des instances périphériques par rapport à leur instance centrale. Il est mesuré par les sources de financement autonomes dont dispose une instance périphérique. Il y a de grandes différences à cet égard, les situations extrêmes étant celles des services administratifs déconcentrés, financés entièrement par le centre, et celle des entreprises privatisées dont

toutes les sources de financement sont autonomes par rapport au centre. Entre ces deux extrêmes, on trouve une grande variété de situations.

L'autorité

Il y a lieu de distinguer l'origine de l'autorité et l'exercice de l'autorité. C'est ainsi que les attributions en matière d'autorité concernent d'une part le choix des dirigeants qui sont détenteurs d'autorité, et d'autre part l'exercice de l'autorité par les dirigeants. Les transferts ont pour objet ou bien des ressources statutaires et actionneuses attribuées aux acteurs habilités à désigner les personnes qui occuperont les postes d'autorité, ou bien des leviers de commande attribués aux détenteurs de ces postes dans leurs relations avec leurs publics.

Les détenteurs d'autorité qui dirigent les instances décentralisées peuvent être désignés par le centre ou par la périphérie. Quand ils sont désignés par la périphérie, ce peut être par la base des instances concernées, ou encore par le sommet, comme cela arrive, par exemple, dans des entreprises qui ont été privatisées.

L'autorité peut être exercée dans l'adoption ou dans l'application des mesures de régulation. Elle porte sur des lois et des règlements, comme dans les États fédérés, sur des règlements seulement, comme dans les autres instances décentralisées politiquement, ou sur de simples « résolutions ». La décentralisation de l'exercice de l'autorité se fait selon des combinaisons variables. Ainsi, en Allemagne et en Suisse, contrairement à d'autres fédérations, les États fédérés exercent de l'autorité dans l'application des politiques adoptées par l'État fédéral, en plus d'en exercer dans l'adoption des politiques relevant de leur champ de compétences.

Le pouvoir normatif, constitutif, prescriptif et allocatif

On peut distinguer quatre niveaux de pouvoir selon la nature des ressources qui sont les enjeux des transferts d'attributions : le pouvoir normatif, le pouvoir constitutif, le pouvoir prescriptif et le pouvoir allocatif (Lemieux, 1989), le pre-

mier niveau étant plus déterminant que le deuxième, et celui-ci étant plus déterminant que le troisième, qui est lui-même plus déterminant que le quatrième.

Le pouvoir normatif porte sur les règles et valeurs qui orientent les transferts d'attributions, en matière de statut, de financement et d'autorité. À cet égard, il détermine, partiellement tout au moins, le pouvoir exercé sur toutes les autres ressources. La détermination n'est que partielle parce que le pouvoir sur les autres ressources ne manque pas d'alimenter le pouvoir normatif (Lemieux, 1996).

Le pouvoir constitutif porte sur les ressources statutaires. Dans le domaine de la centra-décentralisation, il s'agit du statut des instances et des postes à l'intérieur de ces instances. Le pouvoir constitutif s'exprime par des interventions concernant la dépendance ou l'indépendance organisationnelle des instances centrales et périphériques, les unes par rapport aux autres. Quand, par exemple, la direction d'un ministère décide de créer des bureaux régionaux et supprime ou modifie en conséquence certains de ses services centraux, elle exerce un pouvoir constitutif. Ce pouvoir suppose toujours des normes, sous-jacentes aux enjeux statutaires. Dans l'exemple que nous venons de donner, les normes peuvent consister dans la responsabilisation des administrations envers leurs publics, dans la recherche d'une plus grande efficacité, etc.

Le pouvoir prescriptif, quant à lui, porte sur les leviers de commande des acteurs périphériques. Il y a pouvoir prescriptif, de nature habilitante, quand des acteurs centraux accordent à des acteurs périphériques la capacité de percevoir des taxes auprès de leurs contribuables ou d'élire leurs dirigeants. De même, les compétences des acteurs périphériques peuvent faire l'objet du pouvoir prescriptif. Soit les compétences en sécurité publique. Quand elles sont décentralisées, des leviers de commande sont attribués aux instances périphériques. Comme pour ce qui est du pouvoir constitutif, des normes sont sous-jacentes au pouvoir prescriptif. Par exemple, la centralisation des commandes en matière de sécurité publique sera justifiée à partir de valeurs de coordination et d'efficience.

Il y a, enfin, le niveau allocatif, qui a pour objet des supports, en particulier financiers, des effectifs ou des informations. Il s'exprime par des subventions, par des transferts de ressources humaines, par de la diffusion d'informations dans un sens ou dans l'autre. Des normes diverses inspirent ces transferts, dont celle d'équité.

On aura noté que les ressources relationnelles, ou liens, sont les seules auxquelles nous n'avons pas fait allusion à propos des quatre niveaux de pouvoir. Comme les normes et les informations, elles peuvent difficilement être contrôlées selon des règles officielles. Elles n'en demeurent pas moins fort importantes, en particulier dans la formation des alliances, comme nous l'avons vu au chapitre précédent.

2.2 Les types de décentralisation

[Retour à la table des matières](#)

Nous reprenons, pour établir les différents types de décentralisation, la typologie proposée par l'Organisation mondiale de la santé (Mills et al., 1991) ainsi d'ailleurs que par Rondinelli (1981) : la décentralisation administrative (ou déconcentration), la décentralisation fonctionnelle (ou délégation), la décentralisation politique (ou dévolution), et la décentralisation qu'on peut nommer structurelle (ou privatisation). Une politique donnée de décentralisation peut comprendre plus d'un de ces types. Par exemple, il peut y avoir déconcentration et dévolution à la fois. On dira alors que cette politique est multidimensionnelle. Quand une politique ne comprend qu'un type, on dira qu'elle est unidimensionnelle.

À l'inverse, on peut parler de centralisation administrative, de centralisation fonctionnelle, de centralisation politique et de centralisation structurelle, pour désigner le mouvement contraire, de la périphérie en direction du centre. Les deux mouvements pris ensemble peuvent être considérés comme des mouvements de centra-décentralisation. Le terme « structurel », qu'on ne trouve pas dans l'ouvrage de Mills, vise à distinguer le quatrième type des précédents, en insistant sur la transformation dans la structure de la centra-décentralisation qui est introduite par le passage du domaine public au domaine privé.

La décentralisation administrative ou déconcentration

La déconcentration, ou décentralisation administrative, se caractérise par des instances périphériques dont le statut est très dépendant par rapport à celui de leurs instances centrales, l'instance déconcentrée faisant partie d'une administration dirigée par le centre.

Étant donné que les organisations administratives sont le plus souvent unisectorielles, les compétences attribuées aux instances périphériques ont généralement cette caractéristique. Mais la déconcentration peut être multisectorielle, comme c'est le cas des préfectures dans le modèle français. Les ressources financières sont entièrement fournies par le centre.

De même, la désignation des dirigeants est une attribution qui demeure centralisée, et l'exercice de l'autorité par les instances périphériques se limite à l'application des lois et règlements ainsi qu'à l'élaboration et à l'application de résolutions qui peuvent en découler.

La décentralisation fonctionnelle ou délégation

Dans la centra-décentralisation fonctionnelle, ou délégation, les instances périphériques ne font pas partie de l'organisation à laquelle elles sont reliées. C'est pourquoi on les décrit comme des organismes autonomes par comparaison avec les organismes administratifs. Cette autonomie est cependant limitée, si bien que ces organisations sont assez dépendantes par rapport au centre.

La décentralisation de ce type est considérée comme fonctionnelle parce qu'elle se caractérise principalement par les fonctions qui sont confiées aux instances périphériques dans un secteur déterminé. Si on reprend la typologie de Gulick (1937 : 12-15), on peut dire que les organismes consultatifs ont des fonctions de renseignement, que les régies ont des fonctions de commandement, que les sociétés ou entreprises d'État ont des fonctions de budgétisation, etc. Les organismes autonomes, comme les organismes administratifs, peuvent exister dans à peu près

tous les secteurs d'activité que nous avons distingués. On les trouve au palier « national » d'une société politique, ou encore aux paliers régional ou local.

Le financement des instances décentralisées fonctionnellement est très variable. Il peut provenir entièrement du centre ou, dans le cas des entreprises publiques, provenir entièrement, ou presque, de la base de l'instance périphérique. Dans d'autres cas, le financement peut provenir en partie du centre et en partie de la base.

La désignation des dirigeants est elle aussi variable. Il arrive que tous les détenteurs d'autorité soient désignés par le centre, mais il est fréquent aussi que les dirigeants soient désignés en partie par le centre et en partie par l'instance périphérique, que ce soit par les acteurs du sommet ou de la base. Quant à l'exercice de l'autorité, il porte ou bien sur l'application de lois ou de règlements adoptés au centre, ou sur l'adoption et l'application de résolutions propres à l'instance périphérique.

La décentralisation politique, ou dévolution

Il y a lieu de distinguer dès le départ deux sous-types d'instances décentralisées politiquement. Il y a d'abord les États fédérés, dont on verra dans la section suivante qu'ils sont des instances à la fois périphériques et centrales, habilitées à adopter des lois dans leurs champs de compétences. Il y a ensuite les autres collectivités territoriales, qui peuvent adopter des règlements, mais pas des lois. Dans les deux cas, et surtout dans le premier, les instances décentralisées politiquement sont assez peu dépendantes par rapport au centre.

Contrairement aux deux types de décentralisation précédents, qui sont généralement unisectoriels, la décentralisation politique est multisectorielle. Elle est aussi multifonctionnelle, car il y a décentralisation de toutes les fonctions ou de la plupart d'entre elles. Ainsi, les compétences d'un État fédéré ou d'une collectivité territoriale dans le secteur de l'ordre et de la sécurité publique supposent la maîtrise de toutes les fonctions, ou presque, qui sont rattachées à ce secteur.

Les instances décentralisées politiquement ont généralement une grande autonomie de financement, mais qui n'est pas totale. Des transferts ou des subven-

tions, conditionnels ou non conditionnels, viennent des instances supérieures. Ces allocations peuvent même représenter, dans le cas des collectivités territoriales, plus de la moitié de leurs recettes.

C'est dans la dévolution que l'autorité est la plus décentralisée. De façon générale, les dirigeants sont désignés par la base et l'exercice de leur autorité porte sur des règlements et parfois même sur des lois (dans les États fédérés).

La décentralisation structurelle, ou privatisation

La décentralisation structurelle, ou privatisation, consiste à transférer dans le domaine privé des organisations du domaine public, ou encore à confier à des organisations du domaine privé des fonctions remplies par des organisations du domaine public, que ce soit par le recours à des organisations volontaires, par de la sous-traitance, ou par l'allocation de coupons (*vouchers*) pouvant être utilisés dans des organisations privées.

Dans le premier cas, qui est celui de la privatisation globale, l'instance périphérique acquiert un statut de non-dépendance par rapport à ce qui était son instance centrale. Dans le second cas, qui est celui de la privatisation partielle, la non-dépendance est limitée.

Les instances privatisées ou les associations utilisées à des fins de privatisation ont généralement des compétences unisectorielles et disposent de toutes ou d'à peu près toutes les fonctions dans l'usage de leurs compétences.

Le financement devient entièrement autonome dans le cas de la privatisation globale, mais des subventions étatiques demeurent toujours possibles. Lorsqu'il y a privatisation partielle, l'autonomie du financement n'existe pas ou est très limitée.

Tableau 1.

Les caractéristiques des attributions des organisations décentralisées

[Retour à la table des matières](#)

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

La désignation des dirigeants des organisations faisant l'objet de privatisation est faite par ces organisations elles-mêmes, selon différentes modalités. Les organisations privatisées n'exercent leur autorité que par des résolutions. Dans le cas de la privatisation partielle, elles appliquent les lois, règlements ou résolutions adoptés par l'instance centrale à laquelle elles sont reliées.

Le Tableau I résume les caractéristiques des quatre types de décentralisation pour ce qui est de leur statut, de leurs compétences, de leur financement et de leur autorité.

2.3 Trois aspects politico-sociétaux de la décentralisation

[Retour à la table des matières](#)

Les relations entre le centre et la périphérie prennent place dans des systèmes politico-sociétaux, si bien que la décentralisation y emprunte des modalités particulières qui affectent les relations de pouvoir entre les acteurs. Nous allons signaler trois de ces modalités qui semblent tout particulièrement importantes.

Les paliers dans les régimes fédéraux

Dans les régimes fédéraux, les instances qui sont situées immédiatement sous le palier supérieur ne sont pas à proprement parler des instances périphériques par rapport à une instance centrale. Les États fédérés sont, comme l'État fédéral, des centres dont les attributions en matière d'autorité comprennent la capacité officielle de légiférer dans les matières où ils sont souverains, qu'il s'agisse des compétences, du financement ou de l'autorité elle-même. Dans les régimes unitaires, les instances situées immédiatement sous l'instance supérieure n'ont pas cette capacité législative. Elles n'ont qu'un pouvoir de réglementation, découlant de lois adoptées par l'instance supérieure.

C'est pourquoi nous avons proposé (Lemieux, 1997) de nommer semi-périphériques les instances correspondant aux États fédérés, et semi-centrale l'instance correspondant à l'État fédéral. Le terme de semi-central exprime l'idée que l'État fédéral doit composer avec les autres instances que sont les États fédérés, et le terme de semi-périphérique exprime l'idée que les États fédérés ne sont pas que périphériques par rapport à l'État fédéral.

En tenant compte de cette différence entre les régimes fédéraux et les régimes unitaires, on peut parler de politiques de centralisation ou de décentralisation à l'intérieur des régimes fédéraux. Il y a politique de centralisation quand des attributions sont déplacées du palier semi-périphérique des États fédérés au palier semi-central de l'État fédéral, et il y a politique de décentralisation quand des attributions sont déplacées du palier semi-central de l'État fédéral au palier semi-périphérique des États fédérés.

Le secteur de la santé au Canada fournit un exemple d'une situation qui est à la fois centralisée et décentralisée selon les attributions qui sont considérées. Au cours des années 1960 et 1970, l'État fédéral définit ses compétences dans ce secteur, de façon à assurer le maintien du système canadien d'assurance-maladie d'un État fédéré à l'autre. Il définit cinq principes qui doivent être respectés par les États fédérés (les provinces), soit la gestion publique du système des soins de santé, l'intégralité des soins offerts, la couverture universelle auprès des bénéficiaires, la transférabilité d'un État fédéré à l'autre et l'accessibilité aux soins.

En échange de ce pouvoir normatif centralisé sur les normes à respecter dans l'exercice des compétences par les États fédérés, l'État fédéral décentralise certaines attributions en matière de financement. Cette décentralisation est cependant restreinte, non seulement parce qu'elle consiste en subventions plutôt qu'en capacité de prélever des ressources financières, mais aussi en ce que l'utilisation des subventions est elle-même soumise à des normes. En particulier, elles ne peuvent être utilisées pour couvrir certaines dépenses, dont celles liées à la surfacturation de la part des médecins.

Le recoupement des publics

La décentralisation a ceci de particulier que les publics des instances décentralisées recoupent ceux de l'instance centrale, même si c'est pour des mesures de régulation qui sont différentes d'un palier à l'autre. Dans le cas d'une instance périphérique ou semi-périphérique particulière, le recoupement n'est évidemment que partiel, l'ensemble des instances périphériques ou semi-périphériques ayant par contre des publics qui recoupent entièrement ceux de l'instance centrale.

Les recoupements sont encore plus complexes si on considère non pas un des types de décentralisation existant sur un territoire, mais l'ensemble des types. Ainsi, dans un territoire donné, il y a généralement des instances décentralisées de nature administrative, de nature fonctionnelle, de nature politique et de nature structurelle. Non seulement les publics de chacun de ces types d'instances décentralisées recoupent ceux de l'instance centrale, mais les publics de chacun des types d'instances décentralisées se recoupent partiellement entre eux. Par exemple, les publics d'un bureau administratif régional recoupent ceux d'une collectivité locale, ou encore les publics d'un organisme autonome recoupent ceux d'une organisation privée, décentralisée structurellement.

Ces recoupements des publics ont des conséquences sur les politiques de décentralisation. Les acteurs les plus actifs dans ces publics se trouvent en effet dans des positions stratégiques d'où ils peuvent exercer un pouvoir décisif dans les politiques de décentralisation, surtout si elles sont très débattues.

Les variations dues à l'environnement

Les types et les modalités de décentralisation varient selon les collectivités où ils prennent place. Il en est de même des configurations formées par leurs différentes combinaisons. Parmi les éléments constitutifs des collectivités qui permettent d'expliquer les variations observées, on peut distinguer la taille des collectivités, leur composition sociale, les institutions politiques et la culture, y compris les idées dominantes d'une époque.

De Vries (2000) a montré que l'attention portée à la décentralisation était plus grande, en Europe, dans les pays de grande taille que dans les pays de plus petite taille. Toutefois, la taille explique, en partie seulement, le nombre de paliers de centra-décentralisation politique. Pour prendre deux cas extrêmes dans les régimes fédéraux, on peut comprendre qu'il y ait un palier de plus aux États-Unis qu'en Suisse. Aux États-Unis, il y a le palier de l'État fédéral, celui des États fédérés, celui des comtés (qui n'est pas toujours un palier de décentralisation politique) et celui des municipalités. En Suisse, on n'a que le palier de l'État fédéral, celui des cantons et celui des communes. Il n'y a que deux fois plus d'États fédérés aux États-Unis qu'en Suisse, pour une population trente-huit fois plus nombreuse. Du

côté des régimes unitaires cette fois, il y a un palier de plus en France qu'au Royaume-Uni, même si la population est à peu près la même dans les deux pays. Il y a quatre paliers en France, soit le palier national, le palier régional, le palier départemental et le palier communal, alors qu'au Royaume-Uni il n'y a que le palier national, celui des comtés et celui des districts. On pourrait multiplier les exemples qui montrent que la taille de la population ou du territoire n'expliquent que très peu les variations dans l'organisation de la décentralisation politique.

La composition sociale de la population est associée à la nature du régime politique et aux modalités de la décentralisation politique qui s'ensuivent. Dans tous les régimes fédéraux, il y a hétérogénéité linguistique, ethnique ou religieuse dans la composition de la population. C'est le cas des États-Unis, du Canada, de la Suisse, mais aussi de l'Allemagne, de l'Inde et de l'Australie. L'évolution de la Belgique vers un régime fédéral s'explique aussi de cette façon.

Dans les régimes unitaires, l'homogénéité est généralement plus grande. On pense à la France et au Japon. Quand il y a une hétérogénéité tenant à des communautés minoritaires bien découpées dans l'espace, comme c'est le cas au Royaume-Uni avec l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord, ou encore en Espagne avec la Catalogne et le Pays Basque, on a souvent des régions plus ou moins autonomes avec leurs modalités propres de décentralisation politique.

Comme nous l'avons déjà noté, les régimes fédéraux se distinguent des autres en ce que le palier des États fédérés n'est que semi-périphérique par rapport au palier de l'État fédéral. De plus, les paliers politiques situés sous celui de l'État fédéré sont toujours décentralisés par rapport à lui et non par rapport à l'État fédéral, alors que dans des régimes unitaires comme celui de la France, tous les paliers politiques sont décentralisés par rapport au palier supérieur, qui est celui de l'État.

La culture politique peut aussi être source de variations. Les cultures politiques élitistes, comme en France, au Royaume-Uni, en Inde ou au Japon, sont sources de centralisation, que le régime politique soit unitaire ou fédéral, alors que des cultures plus égalitaires, comme aux États-Unis ou dans les pays scandinaves, sont sources de décentralisation.

Les facteurs culturels expliquent également que, dans certains secteurs comme ceux de l'enseignement et de la santé, des pays aient recours à la décentralisation politique, alors que d'autres ont plutôt recours à la décentralisation fonctionnelle.

En Amérique du Nord, les États américains et les provinces canadiennes ont généralement recours à la décentralisation fonctionnelle, alors qu'en Europe les États fédérés ou les régions de certains régimes unitaires confient plutôt les compétences en matière d'enseignement ou de santé à des instances de décentralisation politique. Dans le cas de l'enseignement, les relations entre l'Église et l'État peuvent expliquer ces différences. Là où un État laïc a affirmé sa supériorité par rapport à l'Église ou aux Églises, le recours à la décentralisation politique va davantage de soi que là où les Églises ou d'autres groupes résistent à la politification de l'enseignement.

Tous les facteurs qui viennent d'être signalés se combinent pour donner à la décentralisation une configuration variable d'un pays à l'autre. Les politiques de décentralisation qui agissent sur ces configurations en sont tributaires, non sans qu'elles présentent des caractéristiques particulières par rapport aux autres politiques publiques.

2-4 Les critères d'évaluation de la centra-décentralisation

[Retour à la table des matières](#)

Les critères d'évaluation de la centra-décentralisation ne manquent pas (voir en particulier Rondinelli, 1981 : 135-136 ; et De Vries, 2000). Il en existe des listes plus ou moins longues, qui ont le plus souvent un caractère arbitraire, des critères étant ajoutés aux autres en l'absence de toute justification théorique. Dans un ouvrage sur la décentralisation (Lemieux, 1997), nous avons tenté de suppléer à cette carence en proposant six critères qui se rapportent aux trois types d'attributions autres que le statut, soit les compétences, le financement et l'autorité. Nous reprenons ici cette typologie en y ajoutant deux critères se rapportant surtout au statut des instances décentralisées.

Les huit critères sont divisés en quatre paires de deux critères. Chacune des paires se rapporte principalement à un des quatre types d'attributions. À l'intérieur des paires, les deux critères sont plus ou moins opposés, l'un des deux ayant un caractère relativement étroit, alors que l'autre a un caractère relativement large. Le

Tableau 2 présente les quatre paires de critères, le type d'attributions auquel chacune renvoie principalement et la nature étroite ou large du critère.

Tableau 2

Huit critères d'évaluation de la décentralisation,
selon le type d'attributions auquel ils se rapportent principalement,
et selon leur caractère relativement étroit ou large

[Retour à la table des matières](#)

Principale attribution concernée	Caractère relativement étroit	Caractère relativement large
Statut	imputabilité	responsabilité
Compétences	efficacité	coordination
Financement	efficience	équité
Autorité	participation	représentativité

L'imputabilité est un critère qui renvoie à la reddition de comptes des instances décentralisées auprès du centre dont elles dépendent plus ou moins. C'est le statut de ces instances qui définit l'ampleur de l'imputabilité à laquelle elles sont tenues. Ainsi, l'imputabilité est plus grande dans la décentralisation administrative ou dans la décentralisation fonctionnelle que dans la décentralisation politique. À l'inverse, la responsabilité renvoie aux réponses données à la base, dans la périphérie. Elle est plus grande dans la décentralisation politique que dans la décentralisation administrative ou dans la décentralisation fonctionnelle. Ajoutons que, d'un certain point de vue, la responsabilité comprend l'imputabilité, étant donné que les dirigeants du centre sont généralement désignés par les électeurs à la base.

L'efficacité réfère surtout à l'exercice des compétences, et plus précisément à l'atteinte des objectifs visés dans un secteur donné de compétences. Il peut s'agir du développement des loisirs, de l'amélioration de l'état des rues, d'une sécurité publique renforcée, etc. L'efficacité renvoie généralement à un exercice sectoriel

et donc relativement étroit des compétences, ce qui laisse entière la question de la coordination horizontale des compétences exercées. Les compétences peuvent être exercées chacune de façon efficace, sans qu'elles soient suffisamment coordonnées, avec les dédoublements ou, au contraire, la négligence à traiter de problèmes intersectoriels que cela entraîne.

Dans l'ordre du financement, l'efficacité est aujourd'hui un critère incontournable. Proche de l'efficacité, elle réfère à la minimisation des coûts pour une quantité donnée de biens ou de services fournis. Par exemple, si on développe les loisirs, qu'on augmente la sécurité publique, ou qu'on améliore l'état des rues, encore faut-il que ce soit au coût le plus bas possible. Comme l'efficacité dont elle est proche, l'efficacité a un caractère plutôt étroit. On lui oppose souvent le critère plus large de l'équité, qui réfère non pas tant à des biens et services égaux pour tous qu'à un certain équilibre entre les biens et services que les citoyens sont en droit d'attendre et leur capacité de contribuer au financement de ces biens et services.

Par rapport à l'autorité des instances décentralisées, la participation est un critère souvent invoqué. Il s'agit de la participation au choix des dirigeants, mais aussi aux politiques et autres actions publiques où les instances décentralisées exercent leur autorité. Même si la participation est relativement élevée, il n'est pas assuré que les acteurs qui participent aux choix des dirigeants ou à la production des politiques publiques soient représentatifs de la base. Par exemple, si au moment des élections les jeunes de 18 à 29 ans ont un taux de participation beaucoup moins élevé que leurs aînés, la représentativité est limitée. La représentativité a un caractère plus large que la participation, qui peut être forte dans certains segments de la population, sans qu'elle le soit dans l'ensemble des segments.

On verra dans la suite de l'ouvrage que ces critères sont utilisés, de façon plus polémique que scientifique, dans les débats autour des politiques de centralisation-décentralisation. La valeur de ces critères varie selon les idées dominantes d'une époque et aussi selon les secteurs d'activité qui font l'objet des politiques publiques. Ce sont des atouts souvent indispensables dans les relations de pouvoir auxquelles donnent lieu les politiques de décentralisation.

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir

Chapitre 3

Quatre propositions de recherche

[Retour à la table des matières](#)

À DES FINS HEURISTIQUES, nous allons formuler quatre propositions de recherche qui touchent à des aspects caractéristiques des politiques de décentralisation dans l'ensemble des politiques publiques. Ces propositions seront testées dans les quatre chapitres suivants, qui portent sur un certain nombre de politiques de décentralisation de nature administrative, fonctionnelle, politique et structurelle. Elles seront ensuite reformulées dans la dernière partie de l'ouvrage, qui est consacrée à des considérations théoriques.

Étant donné que l'ouvrage traite tout particulièrement des relations de pouvoir dans les politiques de décentralisation, les propositions seront formulées dans ces termes. Elles référeront, chacune, à un des éléments de notre définition du pouvoir. La première portera sur les enjeux des politiques de décentralisation, la deuxième sur les relations entre acteurs centraux et périphériques, la troisième sur les coalitions, et la quatrième sur les atouts normatifs des acteurs.

Dans une dernière section, les quatre propositions seront reliées entre elles, de façon à montrer qu'elles forment un tout.

3.1 Le pouvoir dans l'émergence des politiques

[Retour à la table des matières](#)

Les politiques publiques de décentralisation portent sur l'environnement interne du système politique, et plus particulièrement sur son organisation en instances centrales et en instances périphériques. Comme l'a noté De Vries (2000), les politiques de décentralisation prennent souvent origine dans les déficiences des arrangements institutionnels entre le centre et la périphérie.

Ces politiques ont pour caractéristique d'être encadrantes d'autres politiques. Ainsi, s'il y a transfert d'attributions de l'instance centrale aux instances périphériques, ou des instances périphériques à l'instance centrale, les politiques publiques et les autres mesures encadrées de ces instances seront modifiées parce que les ressources ne seront plus les mêmes.

Les problèmes publics qui sont à l'origine des politiques de décentralisation peuvent tenir à des distributions de ressources jugées insatisfaisantes entre les instances centrales et périphériques, mais elles peuvent tenir aussi aux mesures encadrées et aux distributions de ressources qu'elles produisent. Les acteurs touchés par ces politiques encadrantes ou encadrées sont non seulement les dirigeants des gouvernements concernés, mais aussi les acteurs non gouvernementaux. Toutefois ceux-ci ne sont pas toujours en position de participer à l'émergence des politiques de décentralisation.

L'exercice du pouvoir dans les politiques publiques commence par le contrôle des opérations par lesquelles sont portés à l'ordre du jour gouvernemental les problèmes de distribution de ressources devant faire l'objet d'une politique. On peut penser que les transferts prévus dans cette politique auront d'autant plus de chances d'être adoptés que des acteurs non gouvernementaux participeront à l'émergence de la politique. Il y a là un double avantage : d'une part, la politique n'apparaîtra pas comme la seule affaire du gouvernement et, d'autre part, elle tiendra compte d'un plus grand nombre de problèmes.

Nous présumons donc que plus les acteurs non gouvernementaux exercent du pouvoir dans l'émergence d'une politique de décentralisation, plus il y a de chances que soient adoptés les transferts compris dans cette politique.

3-2 Le pouvoir des acteurs périphériques

[Retour à la table des matières](#)

Les politiques de décentralisation ont ceci de spécifique que les instances qui font l'objet de transferts sont dans un rapport donné de centra-décentralisation avec celles d'où vient le transfert. Ils sont les uns par rapport aux autres dans des positions d'acteurs dominants, d'intermédiaires ou d'acteurs dominés, selon différentes modalités définies par les structurations concrètes des relations de pouvoir. Ces positions de pouvoir dépendent des atouts de pouvoir dont disposent les acteurs périphériques, comme l'ont montré Rhodes (1981) et Elander (1991) dans des travaux dont nous avons déjà fait état. Une position de pouvoir avantageuse à cet égard augmente les chances d'un acteur d'exercer du pouvoir dans une politique de décentralisation.

Par exemple, les positions de pouvoir des acteurs périphériques ne seront pas les mêmes si une politique de décentralisation concerne des organismes autonomes existants plutôt que des collectivités territoriales.

Le Tableau 1, au chapitre précédent, indique que les acteurs des instances périphériques seront dans une meilleure position de pouvoir dans la décentralisation politique que dans la décentralisation fonctionnelle. Leurs positions de pouvoir seront encore moins bonnes dans la décentralisation administrative.

Nous présumons pour cela que le pouvoir des acteurs de la périphérie dans le déroulement d'une politique de décentralisation sera d'autant plus grand que sera grande la décentralisation existante entre le centre et la périphérie.

3.3 Le pouvoir grâce aux coalitions

[Retour à la table des matières](#)

Les positions de pouvoir des acteurs dans les politiques de décentralisation, telles qu'établies par la centra-décentralisation existante, sont à l'origine des coalitions qui se forment ou non entre eux. Dans certains cas, les acteurs du centre sont à ce point dominants que d'éventuelles coalitions entre les acteurs de la périphérie ne leur permettent pas de renverser ou d'atténuer cette dominance. Il peut cependant arriver que les acteurs du centre soient divisés entre eux, qu'ils se regroupent en coalitions opposées, ou encore que leur dominance soit restreinte par rapport aux acteurs de la périphérie.

Quand il en est ainsi, les acteurs périphériques ainsi que les acteurs centraux ont intérêt à former des coalitions qui permettent d'améliorer leurs positions de pouvoir et d'influencer ainsi les politiques de décentralisation, davantage que s'ils avaient agi de façon isolée, ou encore à l'intérieur d'une autre coalition (Lemieux, 1998). Les acteurs appartenant aux publics qu'ont en commun les acteurs gouvernementaux des deux paliers sont des participants importants de ces coalitions, surtout si la coopération de ces acteurs de la base est nécessaire aux acteurs gouvernementaux des deux paliers pour se maintenir en position dominante, ou encore pour y parvenir.

C'est pourquoi nous présumons que lorsque les acteurs ont avantage à former des coalitions pour augmenter leur pouvoir dans une politique de décentralisation, plus une coalition comprendra d'acteurs à la base des deux paliers concernés, en position de pouvoir favorable par rapport aux acteurs gouvernementaux des deux paliers, plus cette coalition aura de chances de contrôler les enjeux qui finalisent son action.

3.4 La légitimation du pouvoir

[Retour à la table des matières](#)

Les politiques de décentralisation sont souvent très débattues. Non seulement les normes, au sens où nous les entendons, finalisent ces politiques comme d'ailleurs toutes les autres politiques, mais elles sont utilisées dans les débats à titre de critères d'évaluation de la décentralisation. Le caractère assez peu scientifique de l'application des critères leur donne un tour polémique, certains critères apparaissent plus plausibles que d'autres, selon les valeurs dominantes qui sont dans l'« esprit du temps » (à ce sujet, voir Lemieux, 1996 ; et De Vries, 2000).

Ashford (1977) a proposé à ce sujet que les valeurs au nom desquelles les acteurs cherchent à exercer du pouvoir doivent être plausibles, c'est-à-dire susceptibles d'être applaudies. C'est ainsi qu'ils légitiment leur action, en exerçant un pouvoir normatif sur les acteurs qu'ils cherchent à convaincre.

Dans la section 2-4 du chapitre précédent, huit critères d'évaluation ont été distingués, soit l'imputabilité et la responsabilité, l'efficacité et la coordination, l'efficience et l'équité, la participation et la représentativité. Il y aurait sans doute lieu de distinguer d'autres critères, mais nous nous en tiendrons à ceux-là dans la suite de l'ouvrage. Ils suffiront à montrer comment les débats autour de la désirabilité ou non de décentraliser sont marqués par les atouts normatifs des acteurs. Ils s'en servent non seulement pour légitimer leur action, mais aussi pour tenter de la rendre irréfutable contre des adversaires actuels ou éventuels.

Il y a plus. L'accord implicite ou explicite autour de certaines normes est, avec les liens personnels et les avantages recherchés, le ciment des coalitions qui se forment dans les politiques de décentralisation comme dans les autres. Les normes font généralement référence aux critères valorisés dans l'évaluation de la décentralisation, étant entendu que dans une société et à une époque données certaines valeurs sont plus plausibles que d'autres. Les normes utilisées doivent aussi être telles qu'elles soient difficilement contestables par les opposants, actuels ou éventuels.

Nous présumons donc que les acteurs responsables d'une politique de décentralisation réussissent d'autant mieux à légitimer leur action par rapport aux problèmes et aux solutions qu'ils définissent que leurs atouts normatifs se fondent sur des valeurs plausibles et peu contestables par leurs opposants.

3.5 Les liens entre les propositions

[Retour à la table des matières](#)

Les quatre propositions ont d'abord cette propriété de se fonder sur des traits caractéristiques des politiques de décentralisation parmi les politiques publiques. Premièrement, les politiques de décentralisation prennent origine, généralement, dans les problèmes que créent les politiques encadrantes et les mesures encadrées pour les acteurs gouvernementaux et les acteurs non gouvernementaux, d'où l'importance que ces derniers soient en position de participer à l'émergence de ces politiques. Deuxièmement, les acteurs périphériques qui participent à une politique de décentralisation se trouvent dans des rapports de pouvoir avec les acteurs centraux qui sont définis par les politiques de centra-décentralisation existantes. Troisièmement, quand les acteurs qui participent à une politique de décentralisation ont avantage à former des coalitions, les acteurs à la base, qui sont les publics des dirigeants des instances centrales et des instances périphériques, occupent une position stratégique décisive à condition qu'ils soient en position favorable par rapport aux acteurs gouvernementaux des deux paliers. Quatrièmement, étant donné l'importance des critères d'évaluation de la décentralisation dans les politiques de décentralisation, des atouts normatifs plausibles par rapport à la définition des problèmes et des solutions sont indispensables aux responsables des politiques pour légitimer leur action de façon à la rendre difficilement contestable par leurs adversaires actuels ou éventuels.

D'autres traits, sans doute, peuvent être considérés comme caractéristiques des politiques de décentralisation, mais ceux-là sont suffisamment pertinents, nous semble-t-il, pour guider nos analyses de ces politiques.

Rappelons enfin que les quatre propositions ne sont que des propositions de départ, formulées en vue de guider la recherche. Il ne s'agit pas tant, dans la suite de l'ouvrage, de les confirmer ou de les infirmer que de les enrichir dans le but de fonder sur elles un début de théorie politique de la décentralisation.

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir

Deuxième partie

Analyse de quelques politiques

[Retour à la table des matières](#)

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir
2^e partie : Analyse de quelques politiques

Chapitre 4

Quelques politiques de décentralisation administrative

[Retour à la table des matières](#)

PARMI LES POLITIQUES DE DÉCENTRALISATION, celles de déconcentration ont peu retenu l'attention des chercheurs. Il y a plusieurs raisons à cela. D'abord, elles ont moins de conséquences sur les positions de pouvoir des acteurs centraux et des acteurs périphériques que les politiques de décentralisation fonctionnelle, politique ou structurelle. Ensuite, les politiques de décentralisation administrative font souvent partie de mesures multidimensionnelles, en ce qu'elles sont liées à des politiques de délégation ou de dévolution, considérées comme plus déterminantes. Enfin, dans la mesure où elles se jouent en partie à l'intérieur des administrations publiques, qui sont des milieux peu accessibles au chercheur, les politiques de décentralisation administrative sont plus difficiles à étudier que les autres.

Dans ce chapitre, nous allons étudier trois politiques dans trois pays différents, les deux premières portant sur un même secteur d'activité. Nous allons commencer par les politiques de déconcentration au Sénégal, liées à des politiques de dévolution, en nous intéressant particulièrement au secteur de la santé. Les politi-

ques de décentralisation administrative, mais aussi fonctionnelle et structurelle, élaborées dans le secteur de la santé au Royaume-Uni, seront ensuite examinées. Dans ce chapitre comme dans les trois suivants, la troisième politique étudiée se situera dans un secteur différent de celui où se situent les deux premières. Il s'agira ici de la mise en oeuvre d'une politique de déconcentration de l'information administrative au Québec, un des États de la fédération canadienne.

Dans la dernière section du chapitre, les trois politiques seront comparées entre elles en rapport avec le contenu de chacune des quatre propositions de recherche.

4.1 Le secteur de la santé au Sénégal

[Retour à la table des matières](#)

Depuis le début des années 1970, le Sénégal a promulgué un certain nombre de lois afin de déconcentrer son administration, mais c'est surtout dans les années 1980 que cette déconcentration a été accentuée (Rondinelli, 1990). Ce sont des organisations d'aide internationale, dont surtout la Banque mondiale et l'Agence américaine pour le Développement international, qui sont à l'origine de cette accentuation.

Ces politiques de décentralisation administrative sont liées à des mesures de décentralisation politique et sont par là multidimensionnelles. Aux paliers régional, sous-régional (les départements) et supra-local (les arrondissements), c'est la déconcentration qui est prépondérante. Les gouverneurs régionaux, les préfets départementaux et les sous-préfets d'arrondissement sont tous nommés par le gouvernement national. Ils sont entourés, chacun à leur palier, par un organe délibérant, composé de fonctionnaires désignés par les communes et les communautés rurales.

Les politiques des années 1970 et 1980 ont aussi proposé une certaine décentralisation politique en direction des instances locales que sont les communes et les communautés rurales. Ces instances élisent leur maire et leur conseil communal. Plus récemment, à la fin des années 1990, des compétences leur ont été re-

connues dans sept secteurs d'activité, et la possibilité d'un financement autonome a aussi été envisagée.

Les problèmes à l'origine des politiques de déconcentration et de dévolution, tels qu'ils ont été définis par les experts des organisations d'aide internationale, sont nombreux. La centralisation extrême entraîne un excédent de personnel, une sous-productivité et un manque de motivation au palier national (Nellis, 1986). Il y a aussi une forte compartementalisation des administrations à ce palier et aux paliers inférieurs. Il en résulte un manque de coopération et de coordination entre elles.

Les politiques économiques et sociales encadrées par cette situation manquent d'efficacité pour ce qui est du développement économique et social, et ne suscitent guère la participation des entreprises et de la population. Il y a donc problème dans la quantité des ressources mises en place par ces politiques, mais aussi, pour ce qui est des encadrements dans la distribution des ressources, entre le palier national et les paliers inférieurs.

Les tentatives faites au cours des années 1970 et 1980 pour déconcentrer l'administration et procurer de l'autorité aux collectivités locales se sont heurtées à la résistance des administrations centrales. Les ressources financières attribuées aux bureaux régionaux sont maigres, ce qui paralyse leur action. L'intervention des organismes internationaux, au cours des années 1990, a cependant permis un certain déblocage de la situation.

La décentralisation dans le secteur de la santé s'inscrit à l'intérieur de ce mouvement général (N'Diaye, 1991). En 1979, le ministère de la Santé publique est organisé et, l'année suivante, des comités sanitaires sont formés dans les collectivités locales, avec pour mission de réunir et d'utiliser les ressources nécessaires en vue d'améliorer la qualité des soins dans les établissements. En 1982, il y a création, par décentralisation administrative, de services régionaux de santé publique dans le but d'organiser tous les services techniques et administratifs nécessaires à une politique cohérente de la santé dans chaque région.

Des services de santé sont répartis sur cinq paliers, du palier local au palier national. Des comités sanitaires, formés de membres élus, se retrouvent à chacun de ces paliers de la décentralisation administrative.

Au palier local, il y a des cases de santé où les services sont assurés par des agents de santé communautaire choisis par la population. Au palier supra-local des arrondissements, on a mis en place des antennes sanitaires, sous la direction d'une infirmière. Au palier des départements, on trouve des centres de santé administrés par une équipe dirigée par un médecin. L'hôpital régional, qui existe dans chacune des régions, assure la supervision des trois paliers précédents. Enfin, les hôpitaux nationaux, qui sont les derniers établissements de recours, relèvent directement du ministère de la Santé publique.

N'Diaye (1991 : 133) note que la décentralisation s'est heurtée à plusieurs obstacles, qui n'étaient pas encore surmontés au début des années 1990. En plus de l'opposition des professionnels et des autres personnels de la santé, il y a la pénurie de personnes qualifiées et l'insuffisance des ressources financières ainsi que l'incapacité des membres des comités de gestion à gérer convenablement les programmes de soins de santé.

4.2 Le secteur de la santé au Royaume-Uni

[Retour à la table des matières](#)

La décentralisation dans le secteur de la santé au Royaume-Uni est avant tout administrative, mais elle est aussi fonctionnelle en ce qu'elle attribue des compétences, du financement et de l'autorité à des professionnels et à des gestionnaires qui ne sont pas des fonctionnaires du gouvernement britannique.

Dans le cadre de la décentralisation administrative, les grandes entités du Royaume-Uni que sont l'Angleterre, l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord jouissent d'une certaine autonomie dans la gestion de leur système de santé. Les politiques que nous allons présenter devaient s'appliquer de la, même façon, ou presque, dans les cinq entités (sur la réforme, voir l'analyse de l'OCDE, 1992 : 121-139)

Les services de soins de santé sont financés, au Royaume-Uni, à même les taxes des citoyens. Ils sont gérés par le Service national de la santé (National Health System) ainsi que par des administrations sanitaires régionales et de district, déconcentrées sur le territoire. Jusqu'en 1982, il existait un palier intermé-

diaire entre les deux, celui des zones. Les présidents de ces entités administratives sont nommés par le secrétaire d'État à la Santé.

Au cours des années 1980, de nombreux problèmes sont identifiés dans le fonctionnement du système de santé, dont celui de la longueur des listes d'attentes, de la qualité des consultations externes, des différences de performance entre les hôpitaux et entre les médecins généralistes.

Comme le montre le rapport de l'OCDE, les explications données à ces problèmes sont nombreuses. Il y a d'abord le déséquilibre entre l'offre, qui est rationnée, et la demande qui, étant donné la gratuité des soins, est en principe illimitée. Ensuite, les patients ne sont pas incités à changer de généraliste ou d'hôpital, ce qui rend difficile la mesure de la performance. De plus, la prestation de services par les médecins répond davantage aux besoins cliniques tels que perçus par eux qu'aux préférences des consommateurs. Il y a peu d'incitations à réduire les dépenses, à l'intérieur du cadre de rationnement de l'offre, car ceux qui le font constatent que les sommes épargnées vont à d'autres acteurs du système. Les services hospitaliers sont le lieu d'une gestion fragmentée. Les médecins participent peu à la gestion générale, tout en étant peu influencés par les gestionnaires. Enfin, les informations sur les coûts et les résultats sont déficientes.

Les problèmes tiennent donc surtout à la quantité des ressources informationnelles et à la distribution des ressources financières ainsi que des leviers de commande (les ressources actionneuses) dans le système.

Le gouvernement Thatcher, en place depuis 1979, considère que le système manque d'efficacité et d'efficience. Il commence par injecter davantage d'argent dans le système, mais, vers le milieu des années 1980, il adopte des mesures, dont certaines sont apparentées à la décentralisation structurelle, par l'introduction de mécanismes de marché dans la gestion du système. Il veut ainsi diminuer les coûts tout en sauvegardant et en améliorant l'équité.

Dès 1982, le gouvernement Thatcher supprime un des trois paliers du Service national de la santé, celui des zones, intermédiaires entre les administrations sanitaires régionales et les administrations sanitaires de district.

Des mesures centralisatrices sont aussi instaurées à ce moment, dont des examens systématiques annuels du bilan des administrations sanitaires régionales et de district. De plus, il y a élaboration d'un ensemble d'indicateurs de performance.

Les administrations sanitaires de district sont obligées d'introduire des appels d'offre pour les services de nettoyage, de blanchisserie et de restauration, ouverts à la sous-traitance.

C'est surtout après la publication d'un Livre blanc, en 1987, que les principales réformes sont enclenchées. Il est suivi d'un Examen interne, présidé par Margaret Thatcher elle-même. Un Livre blanc (*Working for Patients*) en résulte, en 1989, qui instaure un nouveau mode de gestion des services de santé.

Les administrations de district, qui reçoivent leurs enveloppes budgétaires des administrations régionales, deviennent par déconcentration des acheteurs de services hospitaliers, à travers des contrats. Des généralistes peuvent se porter volontaires pour devenir détenteurs d'une partie des budgets hospitaliers. Dans ce cas, ils reçoivent leur part directement des administrations sanitaires régionales.

De plus, les administrations de district peuvent acheter des services à des hôpitaux privés ainsi qu'à des hôpitaux gérés par d'autres administrations de district. Les hôpitaux sont invités à entrer en concurrence avec les districts pour l'obtention des contrats. Il est également prévu qu'après un certain temps les administrations sanitaires de district seront financées en fonction de la population résidente et non plus en fonction des services offerts. Comme on le voit, ces mesures comprennent de la déconcentration, mais aussi de la délégation et de la privatisation.

La politique a été mise en oeuvre au cours des années 1990, après quelques concessions faites aux opposants. Elle a été remise en question avec l'arrivée des travaillistes au gouvernement, en 1997.

Smith (1993 : 163-196) a étudié les politiques dans le secteur de la santé pour montrer comment s'était transformée la communauté de politique publique inhérente au secteur. Avant les réformes des années 1980, cette communauté était constituée principalement de dirigeants politiques et administratifs à la tête du Service national de la santé et du ministère de la Santé, ainsi que de dirigeants des groupes de médecins, dont surtout la British Medical Association et les Collèges royaux de médecins.

Quand le gouvernement Thatcher entreprend ses réformes de la fin des années 1980, les groupes de médecins ne sont plus perçus comme des partenaires à l'intérieur d'une communauté de politique publique, mais comme des participants exté-

rieurs dont il faut réduire l'autonomie en les rendant plus imputables auprès des acteurs centraux et plus responsables auprès des publics dans la périphérie.

Les réformes ne sont pas préparées avec la collaboration des médecins, mais plutôt en comptant sur l'expertise de « think tanks » qui partagent les valeurs du gouvernement. Celui-ci choisit de s'appuyer sur les gestionnaires du système de santé, plutôt que sur les médecins, défenseurs de l'autonomie clinique.

Une fois les réformes annoncées, la réaction des groupes de médecins est vive. Elle prend la forme d'une campagne d'opinion publique, de lobbying auprès du gouvernement et de pressions auprès des députés. Selon Smith, ce n'est pas tant l'opposition des médecins que celle de l'opinion publique qui aurait amené le gouvernement à reculer sur certains points des réformes projetées, dont ceux touchant à l'autonomie des médecins.

La collaboration des médecins étant nécessaire pour la mise en oeuvre, le gouvernement ne pouvait pas se permettre de maintenir la confrontation avec eux.

4.3 Le secteur de l'information administrative au Québec

[Retour à la table des matières](#)

La politique de déconcentration des services d'information administrative, au Québec, a pris origine dans des activités spécifiques, hors de la capitale provinciale, qui est située dans la ville de Québec (sur cette politique, voir en particulier Lemieux et Picard, 1989). Un premier bureau est créé à Ottawa, dans la capitale de l'État fédéral, au cours des années 1960, pour favoriser de meilleurs échanges d'information entre le gouvernement fédéral et celui du Québec. Ce premier bureau relève alors non pas d'un ministère, mais d'un organisme autonome, l'Office d'information et de publicité du Québec. Un deuxième bureau s'installe à Montréal, au moment de l'Exposition universelle de 1967, de façon à mieux coordonner les activités d'information et de relations publiques exigées par cet événement.

Le ministère des Communications est créé en 1969 et hérite des compétences déléguées à l'Office d'information et de publicité. Des bureaux régionaux du ministère sont créés progressivement dans les différentes régions administratives du

Québec. Dans un énoncé de politique datant de 1971, le ministre des Communications de l'époque dit que les fonctions des bureaux régionaux sont de diffuser l'information gouvernementale dans leur région et de permettre aux citoyens d'exprimer leurs vues sur toute matière d'intérêt public. La politique de décentralisation administrative est aussi justifiée par la nécessité pour le ministère de se rapprocher des régions, de façon à éviter une centralisation qui ne réponde pas aux besoins propres à chacune d'entre elles.

Même si le ministère des Communications n'est pas revenu très souvent sur les valeurs qui inspiraient la création et le développement de Communication-Québec, celle d'équité, en particulier interrégionale, a été souvent soulignée. Durant les années 1980, il s'y est ajouté l'efficacité alors que les ressources investies augmentaient considérablement.

Au cours des années 1970, la déconcentration territoriale s'étend. Des bureaux sous-régionaux et même locaux de ce qu'on appelle désormais Communication-Québec sont créés. De plus en plus, c'est la fonction de renseignement, par voie de téléphone, qui prend le dessus, les agents de Communication-Québec donnant des informations générales en orientant les clients vers les ministères et organismes qui peuvent les informer. L'information plus proprement gouvernementale sur les politiques du gouvernement en place est confiée aux cabinets politiques des ministres. Il en est de même de la cueillette d'informations sur les réactions des publics aux politiques du gouvernement. Grâce à un financement accru, les effectifs et les moyens techniques de Communication-Québec augmentent. On passe de 140 000 demandes de renseignement en 1973-1974, à 400 000 en 1979-1980, et à plus d'un million en 1987-1988.

Plusieurs données sur la mise en oeuvre de la politique ont été recueillies dans une recherche faite au milieu des années 1970 (Lemieux, 1974, 1975), ainsi que dans de nombreux sondages réalisés au cours des années 1970 et 1980.

La recherche du milieu des années 1970 a été faite auprès de hauts fonctionnaires, de fonctionnaires de contact et de clients. Des interviews de groupe ont porté sur Communication-Québec et plus généralement sur l'information administrative fournie par les différents ministères et organismes de l'État québécois. Les résultats de la recherche ont montré que la déconcentration vers les bureaux locaux d'information de Communication-Québec n'offre aux publics en quête d'in-

formation administrative qu'un canal parmi d'autres. Les publics continuent de s'adresser aux autres ministères et organismes pour obtenir de l'information sur les droits, les biens et les services reliés à l'action gouvernementale. Avec le temps cependant, Communication-Québec en vient à tenir une place de plus en plus importante, pour ce qui est de la fonction du renseignement tout au moins.

De façon générale, la déconcentration a permis d'augmenter le pouvoir des publics à la base de la périphérie, dans leurs relations avec l'appareil administratif sur le territoire et dans la capitale, à Québec. Au milieu des années 1970, les clients interviewés se plaignaient non pas tant de leurs relations avec Communication-Québec que de celles qu'ils avaient - ou qu'ils ne réussissaient pas à avoir - avec les fonctionnaires à Québec ou sur le territoire. Avec l'expansion de Communication-Québec, ces récriminations ont diminué. C'est du moins ce qui se dégage des sondages faits dans la population. Beaucoup de relations de pouvoir conjoint se sont établies entre les clients et les agents de Communication-Québec, alors que de telles relations étaient plus difficiles à établir, en matière d'information administrative, avec les fonctionnaires de contact et surtout avec leurs supérieurs à Québec. Autrement dit, les publics sont de plus en plus en position d'acteurs intermédiaires et de moins en moins en position d'acteurs dominés.

Les sondages ont cependant montré que certaines catégories d'acteurs dans les publics profitent plus que d'autres des services déconcentrés de Communication-Québec. En particulier, les jeunes très scolarisés, qui occupent des emplois, utilisent davantage les services que les personnes plus âgées et moins scolarisées, surtout si elles sont sans emploi.

La recherche et les sondages ont aussi montré le rôle important des relayeurs pour ce qui est de l'accès à l'information fournie par Communication-Québec ou par d'autres services gouvernementaux. Des élites locales, politiques ou religieuses, des personnes instruites, des connaissances qui font partie de l'administration publique sont mises à contribution par des personnes plus dépourvues, ou encore prennent l'initiative de rendre plus accessible l'information administrative (à ce sujet, voir Lemieux, 1974 ; et Dalphond, 1975).

4.4 Ressemblances et différences entre les politiques

Le pouvoir dans l'émergence des politiques

[Retour à la table des matières](#)

Des trois politiques étudiées, c'est sans doute celle de décentralisation administrative au Sénégal qui supposait les transferts les plus grands du centre à la périphérie. Les organisations d'aide internationale à l'origine de cette politique voulaient imposer au gouvernement sénégalais des politiques d'ajustement structurel, dont la décentralisation, afin de stimuler le développement économique et social. Ces organisations estimaient que ce développement, y compris dans le domaine socio-sanitaire, était impossible dans la centralisation existante.

Nous avons fait état des résistances qui s'étaient manifestées dans la mise en oeuvre de la politique de déconcentration. Contrairement aux organisations d'aide internationale qui n'avaient rien à perdre dans la décentralisation, le gouvernement sénégalais et certains professionnels sur le terrain estimaient que les attributions transférées à des fonctionnaires déconcentrés seraient perdues pour eux. Si bien que la mise en oeuvre de la politique n'a pas été conforme à ce qu'avait été adopté, situation d'ailleurs assez courante dans les politiques publiques de décentralisation, comme dans les autres politiques.

La politique de décentralisation dans le secteur de la santé au Royaume-Uni n'a pas pris naissance dans l'action d'acteurs extérieurs, comme au Sénégal, mais dans celle des acteurs gouvernementaux, conseillés par des « think tanks ». Cette politique voulait modifier le statut, le financement et l'exercice de l'autorité des instances et des acteurs décentralisés. Le choix des dirigeants des instances n'était pas touché, mais le pouvoir des médecins, à la base de la périphérie, était restreint, ce qui allait susciter leur opposition.

La politique de déconcentration des services fournissant de l'information administrative supposait, au Québec comme au Sénégal, la création de bureaux déconcentrés sur le territoire. Elle était cependant limitée à un secteur de moindre

portée pour les publics que celui de la santé. Cette politique a pris origine chez le ministre et dans son entourage. Les problèmes liés à la centralisation existante ont été peu soulevés par ces acteurs centraux qui ont exercé le pouvoir menant à la décentralisation. Les deux premiers bureaux créés l'ont été à des fins très particulières, puis Communication-Québec s'est implanté sur le territoire sans rencontrer la résistance que nous avons observée au Sénégal et au Royaume-Uni, dans le secteur de la santé. Des relayeurs ont facilité son action auprès des publics.

On voit que, dans les politiques publiques, les secteurs d'activité ont leur particularité, surtout quand il s'agit de secteurs aussi différents que celui de la santé et de l'information administrative. Il n'y a pas, dans le secteur de l'information administrative, d'acteurs dont le pouvoir soit comparable à celui des médecins, les populations se souciant davantage de leur santé que de l'information sur ce que leur offrent les gouvernements.

Le pouvoir des acteurs périphériques

De nouveau, nous nous bornerons ici à signaler les principales ressemblances et différences entre les trois politiques étudiées.

C'est au Royaume-Uni que la décentralisation existante était la plus grande, même si elle était limitée par beaucoup de centralisation. Au Sénégal et au Québec, il n'y avait pas de décentralisation réelle au moment où les politiques que nous avons étudiées ont pris origine. Ces politiques cherchaient à mettre en place une décentralisation administrative inexistante, alors que la politique britannique cherchait à augmenter une déconcentration et une délégation bien en place, tout en y introduisant des éléments de privatisation par la constitution de marchés internes.

Il est difficile de comparer la situation de départ au Sénégal et au Québec, d'autant plus que les deux secteurs d'activité touchés par les politiques de déconcentration étaient très différents l'un de l'autre. Sans qu'on puisse le démontrer rigoureusement, il semble que les acteurs à la recherche de l'information administrative au Québec avaient plus d'atouts que ceux du Sénégal qui étaient à la recherche de services socio-sanitaires. Les membres actifs des publics au Québec

étaient instruits ou encore pouvaient compter sur des relayeurs pour leur faciliter l'accès à l'information administrative, les populations sénégalaises intéressées aux soins de santé étant plus dépourvues à cet égard.

Le pouvoir grâce aux coalitions

Au Sénégal, durant la période étudiée par les auteurs sur lesquels nous nous sommes fondé, il n'y a pas eu formation de coalition, sans doute parce que les acteurs centraux, associés à ceux qui dirigeaient les instances périphériques, étaient très dominants. La centralisation politique et administrative qu'existait, avant que commence la politique de décentralisation était telle qu'il était impensable de former des coalitions pour s'opposer aux acteurs centraux.

Au Québec, les acteurs participant à la politique de déconcentration dans le secteur de l'information administrative n'avaient aucun intérêt à former des coalitions pour améliorer leur position de pouvoir. Ce que nous savons de la politique indique qu'elle s'est déroulée à la satisfaction de tous les participants, une fois que les instances périphériques de Communication-Québec se sont spécialisées dans le renseignement et ont ainsi amélioré l'accès à l'information administrative recherchée par les publics.

La situation est différente au Royaume-Uni, quand les médecins estiment que la reformulation d'une politique de déconcentration porte atteinte à leur statut et à leurs leviers de commandes et restreint ainsi leur pouvoir. L'Association des médecins et les collèges royaux de médecins se coalisent alors contre le gouvernement et ses conseillers. De partenaires qu'ils étaient sous les gouvernements précédents, ils deviennent des adversaires. Leur position est d'ailleurs renforcée, aux yeux des acteurs gouvernementaux, par des sondages qui montrent que l'alliance (de type agrégat) majoritaire dans le public appuyait les revendications des médecins.

La légitimation du pouvoir

Au Sénégal, les organisations d'aide internationale prétendent que la centralisation excessive est un frein au développement économique et social, y compris dans le secteur de la santé. Elles légitiment leur action au nom de l'efficacité et de la participation. Au moment où est instaurée la réforme, il n'y a pas d'argument valable à opposer à la décentralisation, étant donné que la centralisation a fait la preuve de son inefficacité.

Au Québec, la déconcentration des services fournissant de l'information administrative n'a pas donné lieu, à l'origine, à beaucoup de débats et elle s'est trouvée légitimée une fois qu'elle eut débuté. Dans un document de travail, le ministre du temps note que les services déconcentrés mettent à la disposition des citoyens une information coordonnée, de nature multisectorielle, et qu'ils leur permettent de faire connaître leur point de vue. Au cours du développement de la politique, les acteurs centraux font valoir qu'ils sont à la recherche d'une plus grande efficacité et d'une plus grande équité.

Il n'en a pas été de même, au Royaume-Uni, dans la politique de réforme de la décentralisation dans le secteur de la santé. Les acteurs centraux ont recours à plusieurs atouts normatifs pour légitimer leur action. Non seulement ils prétendent vouloir augmenter l'efficacité et l'équité dans la prestation des soins de santé, mais ils cherchent aussi à rendre les services décentralisés et en particulier les médecins plus imputables envers le centre et plus responsables envers la base, dans la périphérie.

Ces valeurs d'imputabilité et de responsabilité sont contestées par les médecins. Contrairement à l'efficacité, qui est dans l'esprit du temps depuis le début des années 1980, l'imputabilité et plus encore la responsabilité sont des valeurs plus intemporelles. Elles sont au cœur de la centra-décentralisation, parce qu'elles ont trait surtout au statut des instances, la principale des attributions. Les médecins prétendent que les mesures d'imputabilité prévues vont limiter leur autonomie et donc leur efficacité. Quant à la responsabilité envers les publics, des son-

dages montrent que ces derniers appuient davantage les positions des médecins que celles du gouvernement, ce qui donne de la légitimité à leur action.

Comme on le voit, il y a des ressemblances et des différences entre les trois politiques de décentralisation, variables selon les contenus auxquels renvoient nos propositions de recherche. Une bonne part des différences tient à ce que les politiques se déroulent dans trois systèmes politico-sociétaux différents. Il y a aussi le fait que la politique québécoise n'est qu'une politique unidimensionnelle de déconcentration, alors que la politique sénégalaise est à la fois une politique de déconcentration et de dévolution, la politique britannique de décentralisation étant quant à elle administrative, fonctionnelle et structurelle tout à la fois. De plus, le secteur de la santé est beaucoup plus valorisé par les gouvernements et leurs publics que celui de l'information administrative. Les médecins sont les professionnels les plus puissants dans le secteur de la santé. Les compétences et l'autorité qui leur sont attribuées sont de l'ordre de la délégation, même quand il y a décentralisation administrative en direction d'instances périphériques. Cela ne manque pas de marquer les politiques de décentralisation dans le secteur de la santé.

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir
2^e partie : Analyse de quelques politiques

Chapitre 5

Quelques politiques de décentralisation fonctionnelle

[Retour à la table des matières](#)

Les politiques de décentralisation fonctionnelle sont très variées, autant que le sont les organismes dits autonomes et les autres organisations qui font l'objet de ce type de décentralisation. Il arrive que la décentralisation fonctionnelle soit de nature mixte, en ce qu'elle est mêlée de décentralisation administrative ou de décentralisation politique, ou même de décentralisation structurelle.

Lorsque les instances décentralisées fonctionnellement sont entièrement financées par le centre, elles ont un des traits propres à la décentralisation administrative. Quand tous les dirigeants ou certains d'entre eux sont élus par les publics, elles s'apparentent à des instances décentralisées politiquement. Lorsqu'on leur impose un mode de gestion inspiré du domaine privé, elles se rapprochent de la décentralisation structurelle. C'est leur statut, c'est-à-dire leur degré de dépendance et d'imputabilité par rapport au centre, qui permet d'établir le type de décentralisation auquel elles appartiennent principalement.

Dans ce chapitre, nous allons d'abord étudier deux politiques de décentralisation fonctionnelle dans le secteur de l'éducation. Nous examinerons en premier

lieu une politique qui fut implantée dans la ville de Baltimore, aux États-Unis. En deuxième lieu, nous verrons comment une politique un peu semblable, élaborée dans l'État de l'Australie-Occidentale, a été appliquée dans une école de cet État fédéré. Le troisième cas, celui de la politique de mise en place de régies régionales, au Québec, se situe dans le secteur de la santé et au palier régional plutôt que local.

Les trois politiques seront comparées entre elles dans la dernière section du chapitre, et ce par rapport au contenu de chacune des quatre propositions de recherche.

5.1 Le système scolaire public à Baltimore

[Retour à la table des matières](#)

À Baltimore, comme ailleurs aux États-Unis, c'est l'organisation municipale qui supervise le système scolaire public. Il en confie la gestion à un conseil scolaire dont les membres sont nommés par le maire. Le conseil nomme à son tour un directeur général, chargé entre autres de la gestion des budgets accordés par les élus municipaux.

À la fin des années 1970, le Greater Baltimore Committee (GBC) porte une attention particulière aux écoles publiques (Diconti, 1996). Ce comité, formé de membres de la communauté des affaires, s'inquiète du faible taux de diplomation des élèves, ce qui a des effets sur le développement économique de Baltimore.

Le GBC tente donc de créer un mouvement de remise en question du système scolaire, et établit pour cela des liens avec la communauté noire et les administrateurs du système scolaire. Ce mouvement est accéléré avec la nomination, par le maire, d'un nouveau directeur général du conseil scolaire, Alice Pinderhughes. Contrairement à son prédécesseur, elle est favorable aux initiatives du GBC et valorise les liens entre les écoles et la communauté.

Le GBC est d'accord avec Pinderhughes pour développer des partenariats entre le milieu des affaires et les écoles, ce qui a, entre autres, pour avantage d'améliorer le financement des écoles et de prendre des distances par rapport à la bu-

reaucratie municipale. Le GBC, après étude, arrive à la conclusion que certaines fonctions, et en particulier les fonctions budgétaires, doivent être décentralisées du conseil scolaire vers les écoles. Il estime que le personnel des écoles et les membres de la communauté sont mieux placés que ce conseil pour établir les besoins à combler et gérer les budgets.

Pinderhughes partage ce point de vue et met de l'avant un projet-pilote de « site-based budgeting », qui ne démarre cependant pas, à cause surtout de l'opposition du conseil scolaire. Le mouvement est cependant lancé et fait l'objet de débats lors des élections de 1983, où le maire sortant est attaqué par son adversaire sur le faible financement et les conditions difficiles des écoles publiques. Le maire sortant est réélu, mais doit s'engager à améliorer la situation de ces écoles

De son côté, Pinderhughes étend son alliance avec le PBC au BUILD (Baltimoreans United in Leadership Development), particulièrement soucieux du sort des communautés, en particulier afro-américaines. En 1985, le PBC et le BUILD lancent un programme visant à donner aux élèves diplômés du niveau secondaire de meilleures chances d'obtenir un emploi. Ce nouveau programme, qui connaît peu de succès, est remplacé par un autre, en 1988, qui offre plus de services sur les emplois, à l'intérieur des écoles.

Pinderhughes en vient à être contestée à la fois par le conseil scolaire, qui lui reproche ses visées décentralisatrices et des défauts dans sa gestion, et par ses alliés de la communauté des affaires, qui critiquent son incapacité à s'attaquer à la bureaucratie scolaire et à formuler un plan d'action en vue de la réforme du système.

Les événements s'accroissent quand le maire Schaefer devient gouverneur de l'État du Maryland, en janvier 1987. Lui qui avait montré peu d'intérêt pour les problèmes des écoles publiques, à Baltimore, propose que ces problèmes soient évalués par les fonctionnaires du Maryland. Il critique au passage la gestion de Pinderhughes. Ce qui amène celle-ci à formuler avec ses alliés un projet de réforme des écoles publiques, inspiré des principes du « schoolbased management ». Ces principes veulent que les directeurs, les enseignants, les parents et les membres de la communauté qui gravitent autour des écoles soient les personnes les plus aptes à prendre les décisions en matière de financement, de programmation et de projets particuliers propres à une école.

Le nouveau maire, élu en 1987, est le premier Noir à occuper le poste. Sa campagne électorale a été axée sur le thème de l'éducation et en particulier sur la nécessité de réformer le système scolaire public. Pour bien marquer la rupture avec l'administration précédente, il demande à Pinderhughes de démissionner. Elle est remplacée par Richard Hunter.

Les enseignants mettent du temps à s'intéresser à la réforme, mais finissent par rejoindre, en 1988, la « Coalition for School Reform » formée, entre autres, des directeurs d'école et du BUILD. Cette coalition publie un rapport recommandant qu'un projet-pilote inspiré du school-based management soit mis en place dans une école primaire et une école secondaire.

Hunter commence par être d'accord avec la décentralisation vers les écoles, mais avec le temps il résiste à cette idée et en particulier à la participation du milieu des affaires. Après avoir accepté les projets-pilotes proposés par la Coalition pour la réforme scolaire, il temporise et finit par refuser de les mettre en oeuvre.

Le syndicat des enseignants décide alors de faire de ces projets un des enjeux des négociations collectives avec la ville. Irrité par l'attitude négative de Hunter, le maire lui ordonne de trouver un compromis avec le syndicat, ce qu'il fait.

Après quoi, le syndicat s'emploie à convaincre les directeurs d'école et les administrateurs scolaires du bien-fondé du school-based management. Un plan de mise en place est élaboré, qui est contesté par les parents et les membres de la communauté parce que, disent-ils, ils n'ont pas été consultés. Ce à quoi le syndicat des enseignants réplique que des organisations comme le BUILD, qui comprend des parents et des membres de la communauté, ont collaboré à la préparation du plan.

Le conseil scolaire finit par adopter la proposition du syndicat, mais apporte des changements de façon à confier un rôle plus important aux parents et aux membres de la communauté dans les comités de gestion des écoles. Le syndicat accepte ces modifications, si bien que le plan de restructuration est adopté. Les écoles qui le désirent peuvent mettre en oeuvre la formule du school-based management.

5.2 Le système scolaire public en Australie-Occidentale

[Retour à la table des matières](#)

Alors qu'à Baltimore le projet de décentralisation de la gestion au palier des écoles est venu de la communauté et en tout premier lieu du milieu des affaires, le projet australien, de son côté, provient plutôt du ministère de l'Éducation de l'État. Il est relayé sans plus par les organisations de district, déconcentrées sur le territoire.

Dellar (1994) a montré dans une monographie comment le projet avait été reçu dans une école secondaire, l'école Jardine, située dans la zone portuaire de la ville de Perth, un milieu ouvrier où les immigrants sont nombreux.

Le programme adopté par le ministère de l'Éducation du gouvernement de l'Australie-Occidentale a pour titre Better Schools. Il vise, comme à Baltimore, la décentralisation de la prise de décision au palier des écoles de façon à ce que le personnel et les représentants de la communauté exercent plus d'autorité dans les décisions qui concernent les politiques scolaires et le développement des écoles. Le programme est très général et laisse beaucoup de place aux initiatives locales.

Au début des années 1980, les décisions étaient prises, à l'école Jardine, par le directeur de l'école et quelques membres seniors de l'administration. Parfois, certains enseignants participaient également à la prise de décision. De plus, une association de parents et de citoyens gérait la cantine de l'école et organisait des campagnes de financement. L'arrivée, vers la fin des années 1980, d'un nouveau directeur, change les relations de pouvoir dans l'école. Elle permet que soit amorcée la mise en application du programme Better Schools à Jardine.

Pour le nouveau directeur, les changements proposés dans le programme sont inévitables. Ils correspondent à la tendance mondiale de décentralisation de la prise de décision dans le milieu scolaire. Le programme adopté par les autorités australiennes occidentales permet une participation plus active des administrateurs, des enseignants et des parents dans la vie de leur école.

Tous les administrateurs de l'école n'accueillent pas de façon favorable le programme. Certains croient que les changements proposés ne sont pas nécessaires. D'autres membres du personnel de l'école estiment que le programme menace l'association des parents et des citoyens. De plus, ces personnes ne croient pas que le comité qui doit être créé à l'école dans le cadre du programme doive avoir une influence sur les programmes scolaires et sur les questions touchant directement à l'enseignement. Les enseignants estiment, quant à eux, que les changements proposés sont inévitables, mais ils ne sont pas intéressés à participer directement au processus.

Malgré ces réticences, le directeur propose la formation du comité chargé de l'implantation du programme Better Schools à l'école Jardine. Le comité est formé de membres du personnel (administrateurs et enseignants) et de parents. Comme le programme Better Schools n'est pas très développé, les membres du comité disposent d'une grande marge de manoeuvre pour déterminer la forme et l'étendue des changements dans leur école. Les connaissances qu'ils ont des caractéristiques de l'école et de la communauté leur servent de guide dans la réalisation de leur mandat.

Quelques mois après la formation du comité d'implantation, le ministre de l'Éducation publie une série de documents portant sur la mise en oeuvre de son programme. La publication de ces documents retarde le processus amorcé à l'école Jardine. Comme le souligne Dellar (1994 : 2-3), la parution de nouveaux documents de discussion et de nouvelles déclarations force le comité à revoir et à réinterpréter les directives qu'il s'était données, pour tenir compte des structures et du fonctionnement requis par le ministre de l'Éducation et pour établir comment le comité, sous sa nouvelle forme, peut être mis en place à l'école.

En 1989, le ministre, appuyé par les administrateurs du district scolaire, augmente la pression sur les écoles afin qu'elles implantent rapidement le programme Better Schools. Cette intervention du ministre vient restreindre la portée de la décentralisation proposée antérieurement. En fait, selon Dellar (1994 : 2-3), le programme Better Schools paraît orienté vers la création d'écoles autogérées plutôt qu'autodéterminées. Les directeurs sont encouragés à agir comme des gérants, et on exige des écoles qu'elles mettent en place des mécanismes qui leur permettent de devenir des organisations plus efficaces et plus imputables. L'intervention du ministre contribue à accorder au directeur de l'école un rôle de plus en plus

important. En fait, le directeur utilise l'autorité que lui confère les nouveaux documents émanant du ministère de l'Éducation pour diriger le comité d'implantation. Il refuse continuellement les propositions du personnel et des parents qui composent le comité.

Constatant l'importance du rôle attribué au directeur d'école par le ministre, les parents craignent de perdre les acquis de l'association des parents et des citoyens. Ils s'opposent à l'adoption du modèle proposé par le directeur. Par ailleurs, contrairement à ce qui est souhaité par le programme Better School, les enseignants de l'école s'impliquent très peu dans le projet. Ils disent que leur tâche consiste à enseigner et non pas à participer à l'administration de l'école. Pour eux, cette réforme représente un coût plutôt qu'un bénéfice. Ils reçoivent l'appui du syndicat des enseignants de l'État, qui demande à ses membres de cesser de participer au processus d'implantation du programme proposé par le ministre de l'Éducation. Celui-ci aurait refusé de consulter le syndicat lors de l'élaboration de son programme, il aurait refusé également d'accorder aux enseignants une augmentation de salaire.

Même si elle fut bien amorcée, la mise en place du programme Better Schools à l'école secondaire Jardine n'a pas donné les résultats escomptés. Tant que le programme restait flou quant aux procédures d'implantation, tout allait bien, mais les interventions répétées et de plus en plus autoritaires du ministre de l'Éducation ont conduit le processus dans une impasse.

5.3 Les régies régionales de la santé et des services sociaux au Québec

[Retour à la table des matières](#)

Comme le secteur de l'éducation, celui de la santé et des services sociaux est généralement décentralisé vers les États fédérés dans les régimes fédéraux. C'est le cas au Canada, même si l'État fédéral se réserve le droit d'édicter des normes à l'intention des provinces, ou États fédérés. Le secteur de la santé et des services sociaux, comme celui de l'éducation, est aussi décentralisé à l'intérieur des États

fédérés, mais il s'agit généralement de décentralisation fonctionnelle, alors que la décentralisation vers les États fédérés est politique.

Dans l'État fédéré du Québec, le gouvernement crée, au début des années 1970, des conseils régionaux de la santé et des services sociaux dont les compétences portent sur la planification, la coordination et l'évaluation des services de santé et des services sociaux de leur région. Le financement est assuré entièrement par le gouvernement de l'État fédéré, mais la désignation des membres du conseil d'administration appartient surtout aux établissements locaux du secteur ainsi qu'aux maires et aux établissements scolaires de la région. Le gouvernement ne nomme que deux membres sur un total de vingt environ (Turgeon et Anctil, 1994).

Au milieu des années 1980, le gouvernement crée une commission d'enquête, dite commission Rochon, du nom de son président, qui, dans son rapport, recommande, entre autres, de remplacer les conseils régionaux par des régies régionales. Les pouvoirs des conseils régionaux, estime la Commission, ont été insuffisants pour en faire des instances régionales décisionnelles et responsables. Le rapport de la Commission recommande de donner plus de compétences aux régies en matière de programmation et d'allocation des budgets, et entrevoit qu'à moyenne échéance, les membres des conseils d'administration pourraient être élus au suffrage universel et disposer d'un certain pouvoir de taxation.

C'est un gouvernement du Parti libéral qui, à la fin de 1987, reçoit le rapport de la Commission, alors que celle-ci avait été créée par un gouvernement du Parti québécois. La nouvelle ministre de la Santé et des services sociaux est d'accord avec l'idée d'une plus grande décentralisation des compétences vers les régions, mais elle n'accepte pas que les membres des conseils d'administration soient élus au suffrage universel et qu'un éventuel pouvoir de taxation soit accordé aux régies. Les participants au débat qui s'engage sont plutôt d'accord avec elle. Les modifications qu'ils proposent portent surtout sur la composition du conseil d'administration et la désignation de ses membres.

Il est prévu, dans un avant-projet de loi, que les membres du conseil seront élus par des collèges électoraux. Ces collèges et les membres qu'ils élisent proviendraient des établissements de santé et de services sociaux, des organismes communautaires, des municipalités et d'autres secteurs associés à la santé et aux

services sociaux, ainsi que de représentants des groupes socio-économiques. Le président et le directeur général seraient nommés par le ministre.

Les représentants des anciens conseils régionaux et du monde municipal veulent qu'on fasse plus de place aux élus municipaux. Les infirmières et les syndicats s'opposent à la création de collèges électoraux, prétextant qu'ils limitent la participation de la population. Les médecins, dont les différentes fédérations (omnipraticiens, spécialistes, résidents, étudiants) n'ont pas, à ce moment, de position commune, les omnipraticiens et les spécialistes étant les plus actifs dans le débat. Toutefois, ils craignent de ne pas être représentés dans les conseils d'administration et résistent aux nouvelles compétences prévues pour les régions. Il y a aussi une opposition très répandue à ce que le directeur général soit nommé par le ministre (sur ces débats, voir Bolduc, 1999).

Le ministre de la Santé et des Services sociaux qui succède à sa collègue modifie en conséquence l'avant-projet de loi. Il dépose un projet inspiré d'un Livre blanc intitulé *Une réforme axée sur le citoyen*, qui repose sur les valeurs de participation et de représentation. Dans ce projet de loi, qui est discuté en commission parlementaire, de nouvelles compétences sont attribuées aux régions, dont celles d'établir des priorités de santé et de bien-être en fonction des besoins de la population et des plans d'organisation des services dans la région. Une plus grande place est faite aux élus municipaux dans le conseil d'administration, le directeur général sera choisi par le conseil d'administration, une commission médicale régionale sera créée qui conseillera les régions quant à l'agrément, au profil de pratique et au mode de rémunération des médecins.

Les médecins maintiennent leur opposition et dénoncent les visées bureaucratiques du Ministère, qui menacent leur autonomie et par là, disent-ils, l'efficacité de la réforme. Les différentes fédérations finissent par s'allier pour s'opposer surtout à la régionalisation des budgets de la santé et des services sociaux, qui restreindrait leur choix de s'installer dans une région plutôt que dans une autre. Elles s'opposent aussi à l'inclusion des cabinets privés dans les plans d'effectifs médicaux, ce qui suppose que l'ouverture de nouvelles cliniques devrait être approuvée par les régions. Les médecins organisent des manifestations publiques et menacent de faire la grève. Le premier ministre se sent obligé d'intervenir pour négocier avec les médecins de façon à ce qu'ils acceptent le projet de loi. D'autant plus que des sondages montrent que la population appuie davantage les positions des mé-

decins que celles du gouvernement. Le compromis atteint comprend l'abandon par le gouvernement du projet de régionalisation des budgets de la santé et des services sociaux, des adoucissements apportés à l'établissement des plans d'effectifs dans les régions, ainsi que l'attribution d'un poste aux médecins dans le conseil d'administration des régies régionales. En échange, les médecins acceptent que le projet de loi soit adopté.

5.4 Ressemblances et différences entre les politiques

Le pouvoir dans l'émergence des politiques

[Retour à la table des matières](#)

La politique de décentralisation dans le secteur scolaire à Baltimore est celle qui illustre le mieux que l'apport des acteurs non gouvernementaux à l'émergence d'une politique est un gage de succès dans l'adoption de cette politique.

Le milieu des affaires fait valoir que le financement des écoles publiques, centralisé entre les mains du maire et du conseil scolaire,

est insuffisant et qu'il est la cause du faible taux de diplômation dans les écoles. Pour corriger cette situation, on veut que les entreprises privées établissent des partenariats avec les écoles. Un peu plus tard, des représentants de la communauté afro-américaine et d'autres minorités ainsi que des administrateurs scolaires attribuent eux aussi à la centralisation excessive et au manque de financement la mauvaise performance des écoles. Le débat porte aussi sur la nécessité d'associer davantage les enseignants, les parents et les membres de la communauté à la gestion des écoles, ce qui suppose plus de décentralisation. Le directeur général du conseil scolaire, des administrateurs scolaires, le maire ainsi que les enseignants se joignent aux instigateurs de la réforme pour la faire adopter après beaucoup de débats.

L'adoption par les autorités australiennes du programme Better Schools fait partie d'un mouvement général, qu'on retrouve à la même époque aux États-Unis,

en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande. Il consiste à décentraliser vers les écoles des compétences jusque-là centralisées et à donner aux dirigeants plus de pouvoirs de décision de façon à créer des écoles dites autodéterminées. L'adoption du programme semble découler davantage de ce mouvement que d'une évaluation précise des défauts dans les mesures encadrées, en raison du caractère trop centralisateur des politiques encadrantes. D'où la nature un peu floue du programme à ses débuts. Plus tard, le programme visera surtout à donner plus de pouvoir de décision au directeur et prendra ainsi un tour plus bureaucratique que démocratique.

On peut expliquer, en partie tout au moins, l'échec de la mise en place du programme à l'école secondaire Jardine par le pouvoir insuffisant des acteurs non gouvernementaux en vue d'appliquer les mesures de décentralisation annoncées. À cet égard, la situation est différente de ce qui s'est produit à Baltimore, où les acteurs non gouvernementaux ont maintenu avec succès la pression sur les acteurs centraux et ont réussi à ce que soit maintenue la formule décentralisatrice du school-based management.

Le projet gouvernemental de remplacer, au Québec, les conseils régionaux de la santé et des services sociaux par des régies régionales n'est qu'une composante d'une réforme plus générale des services de santé et des services sociaux. Ce projet ne résulte pas d'une évaluation très poussée des conseils régionaux. Ce ne sont pas tellement les politiques passées des conseils régionaux, encadrées par la centra-décentralisation existante, qui sont mises en cause, que la capacité des conseils, étant donné la réforme projetée, à produire des politiques conformes à cette réforme.

Les acteurs non gouvernementaux ne sont pas à l'origine de cette politique, mais certains d'entre eux, dont tout particulièrement les médecins, exercent un pouvoir de veto dans le but de sauvegarder leurs privilèges. Sans être à l'origine de la politique, ils influencent suffisamment son adoption pour que certains des transferts prévus soient abandonnés, à leur avantage.

Le pouvoir des acteurs périphériques

La situation de départ où se trouvent les acteurs périphériques dans le secteur scolaire à Baltimore et en Australie-Occidentale, ainsi que dans le secteur socio-sanitaire au Québec, comporte quelques différences. Le système scolaire est plus centralisé en Australie qu'aux États-Unis, et parmi les acteurs qui sont à la base de la périphérie, les médecins ont dans l'ensemble une position de pouvoir plus favorable que celle des enseignants. Ces différences se manifestent dans les trois politiques étudiées.

À Baltimore, la décentralisation existant au point de départ assure, selon les règles officielles du jeu, des positions avantageuses au maire, au conseil scolaire et à son directeur général. Les acteurs périphériques au palier des écoles et les membres de la communauté qui s'intéressent à ces écoles ne contrôlent pas ou peu l'attribution des compétences en matière de programmes scolaires et de projets spéciaux, non plus que le financement des écoles et la désignation des directeurs. Ils sont cependant en meilleure position que dans la décentralisation administrative, étant donné le statut d'organisations en partie autonomes qu'ont les écoles, même si elles sont imputables de leur action envers le conseil et la mairie de Baltimore. De plus, les dirigeants des écoles sont plus responsables envers leur base que le sont les administrateurs des services déconcentrés.

Comparée à la situation qui existe à Baltimore et plus généralement aux États-Unis, la centralisation dans le secteur de l'éducation est plus grande en Australie. Il y a déconcentration des États fédérés en direction des districts et délégation des districts aux écoles, alors qu'aux États-Unis les districts sont des organismes autonomes sous l'autorité des organisations municipales. Au niveau des écoles, les liens avec la communauté sont moins développés en Australie qu'aux États-Unis, même si des associations de parents et de citoyens, comme à l'école jardine, se chargent de certaines tâches auxiliaires dans la gestion de l'école. Cela peut expliquer que les acteurs périphériques, à l'exception du directeur, aient exercé peu de pouvoir dans l'implantation ratée du programme Better Schools visant à donner plus d'autonomie aux écoles australiennes.

Dans le secteur de la santé et des services sociaux, au Québec, la décentralisation fonctionnelle existante, en direction des conseils régionaux, leur assurait une assez grande autonomie dans l'ordre des compétences et de l'autorité. Le projet d'une plus grande décentralisation fonctionnelle, même s'il ne vient pas des conseils régionaux mais du centre, ne peut que convenir aux acteurs associés à ces conseils, puisqu'il propose d'augmenter leur pouvoir. La principale opposition ne vient pas d'eux, mais d'acteurs comme ceux du monde municipal qui cherchent à être mieux représentés dans les conseils d'administration des régies. Elle vient surtout des médecins et de leurs organisations qui détenaient une position de pouvoir avantageuse dans le mode de décentralisation précédent. Ils s'élèvent principalement contre les nouveaux pouvoirs de décision des régies, qui viendraient limiter leur autonomie. Dans la politique de décentralisation, comme dans d'autres politiques, le pouvoir qu'ils exercent tient aux appuis qu'ils ont auprès de la population, ce que nous avons déjà constaté au chapitre précédent pour le secteur de la santé au Royaume-Uni.

Le pouvoir grâce aux coalitions

Dans les trois politiques étudiées, des coalitions ont été formées, qui comprenaient des acteurs à la base des collectivités concernées.

À Baltimore, non seulement les membres de la communauté se sont coalisés entre eux, mais ils ont aussi trouvé des alliés chez les acteurs centraux. Le rôle de Pinderhughes, la directrice générale du conseil scolaire, a été à cet égard déterminant. Une fois nommée à son poste, elle s'est alliée avec le milieu des affaires et a étendu cette alliance à une organisation de groupes minoritaires, le BUILD. Après qu'elle ait été remplacée par Hunter, les enseignants rejoignent la coalition et apportent un appui qui vient renforcer la position du nouveau maire de la ville, favorable à une plus grande décentralisation vers les écoles publiques.

L'application de la politique Better Schools à l'école jardine suscite la formation d'une coalition qui n'est pas très durable. Elle est formée de façon autoritaire par le directeur, qui cherche à mobiliser le personnel et les parents. Ces derniers appartiennent à la base de la périphérie. La coalition dure un certain temps, mais les différents partenaires se retirent après que le ministre de l'Éducation ait redéfi-

ni le programme de façon à accorder plus de pouvoirs de décision au directeur. Notons que ce n'est pas la nécessité pour les partenaires d'augmenter leur pouvoir face à des adversaires qui entraîne la formation de la coalition, c'est plutôt l'application même du programme, lequel exige que la direction de l'école, les enseignants et les parents collaborent entre eux. Quand le programme devient plus précis et centralise les pouvoirs de décision entre les mains du directeur, les opposants dans la périphérie ne jugent pas bon de se coaliser.

Au début du processus de création des régies régionales, une alliance prenant davantage la forme d'une tendance que d'une coalition appuie le projet gouvernemental. Elle comprend le gouvernement libéral et le parti de l'opposition officielle, le Parti québécois, qui a créé la commission Rochon, ainsi que la plupart des acteurs associés aux anciens conseils régionaux. À ce moment, les fédérations professionnelles de spécialistes, d'omnipraticiens, de résidents et d'étudiants agissent de façon non concertée. Mais quand la menace à leur autonomie se précise, les fédérations forment une coalition qui fait front commun contre le gouvernement. Un agrégat statistique majoritaire dans l'opinion publique, mesuré par des sondages, soutient cette coalition, celle-ci obtenant des concessions du premier ministre en échange d'un appui au projet de loi. Cette évolution, on le voit, est très différente de celle qui se produit à Baltimore et en Australie-Occidentale. C'est celle d'une coalition qui réussit sur le tard, alors que celle de Baltimore est plus constante et que celle de l'Australie-Occidentale s'évanouit rapidement en cours de processus.

La légitimation du pouvoir

À Baltimore, des atouts normatifs reliés à plusieurs de nos critères sont utilisés par les promoteurs de la réforme, alors que ceux qui y résistent sont silencieux. Le milieu des affaires, dans sa critique du système scolaire public, l'estime inefficace à produire les diplômés nécessaires au développement de la ville. Les groupes minoritaires partagent cette critique et se montrent sensibles aussi aux valeurs d'équité dans le système scolaire. Plus tard, la coalition qui propose une décentralisation inspirée du mouvement du school-based management insiste sur la participation de tous les intéressés à la gestion des écoles.

Dans le cas de l'école jardine, en Australie-Occidentale, les valeurs invoquées sont moins nombreuses. Au début, c'est la valeur de participation qui sert à légitimer la réforme et à mobiliser les différentes parties prenantes dans les écoles. Plus tard, quand le programme est redéfini, l'accent est mis sur l'efficacité et l'imputabilité attendue des directeurs d'école, ce qui est plutôt contraire à la participation. Comme le dit Dellar, on est passé de l'autodétermination par les différents partenaires à l'autogestion par le directeur. On peut considérer que les atouts normatifs successifs du ministre de l'Éducation lui ont été utiles pour entraîner des écoles comme l'école jardine là où il voulait les mener, d'un projet d'autodétermination à un projet d'auto-gestion, d'autant plus que les opposants n'étaient pas assez motivés pour défendre jusqu'au bout la valeur de participation.

La politique de décentralisation fonctionnelle ayant abouti à la création de régions régionales de la santé et des services sociaux au Québec n'a pas donné lieu à de nombreux recours à des atouts normatifs, si on fait exception des médecins. Tout se passe comme si les acteurs gouvernementaux n'avaient pas à légitimer bien fortement leur projet de régions régionales, au début du processus, étant donné l'accord quasi unanime dont il faisait l'objet. Il est vaguement question d'une efficacité plus grande des régions. Ensuite, le ministre fait appel, dans son Livre blanc, à la participation, ce qui ouvre la porte au critère de la représentativité, utilisé en particulier par les élus municipaux, mais aussi par les médecins. Ceux-ci, quand ils parlent de menace à leur autonomie et de bureaucratisation, mettent en question l'efficacité d'une décentralisation trop contraignante pour les professionnels qui favorisent les services de santé à la base et sont responsables face à cette base. C'est en utilisant ces atouts normatifs, auxquels la base était sensible, que les médecins ont réussi à négocier des accommodements avec le ministre et le premier ministre, ce qui leur a permis de sauvegarder une bonne part de leur autonomie.

En conclusion, on peut dire que les principales ressemblances et différences entre les trois politiques étudiées tiennent en bonne partie aux institutions et à la culture des trois sociétés où elles se sont produites. Les États-Unis sont à cet égard le milieu le plus favorable à l'intervention des acteurs de la base. Vient ensuite le Québec, et enfin l'Australie-Occidentale où les acteurs de la base semblent moins favorisés par les institutions et la culture.

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir
2^e partie : Analyse de quelques politiques

Chapitre 6

Quelques politiques de décentralisation politique

[Retour à la table des matières](#)

PARMI LES POLITIQUES DE DÉCENTRALISATION, celles de dévolution apportent généralement les transformations les plus importantes dans les rapports entre le centre et la périphérie. Cela s'explique par les attributions qui sont les enjeux de ces politiques. Mises à part certaines formes de décentralisation structurale, c'est dans la décentralisation politique que le statut des instances périphériques est le moins dépendant du centre. Parce que les compétences des instances périphériques de nature politique sont multisectorielles, les enjeux, en cette matière, sont plus nombreux que dans la décentralisation administrative et dans la décentralisation fonctionnelle. Il en est un peu de même en matière de financement. Les enjeux y sont plus variés que dans les deux autres types de décentralisation. Enfin, les modes de désignation des dirigeants, dans la mesure où ils sont électifs, représentent eux aussi des enjeux importants, à la fois pour le centre et la périphérie.

La première politique de dévolution que nous étudions est la plus ample de celles qui font l'objet de ce chapitre. Il s'agit de la politique qui a créé les commu-

nautés régionales autonomes, en Espagne, au cours des années 1970. Nous étudions ensuite les politiques de décentralisation adoptées en France au début des années 1980. Elles relèvent surtout de la décentralisation politique, mais elles touchent aussi à la décentralisation administrative. Enfin, comme dans les deux chapitres précédents, nous présentons un troisième cas, de nature différente des deux premiers. Il s'agit d'une politique de dévolution en direction des provinces et des communes, au Pays-Bas, dans un secteur précis, celui du logement.

À nouveau, nous signalerons, dans la dernière section du chapitre, certaines ressemblances et différences entre les trois politiques, quand on les rapporte au contenu des quatre propositions de recherche.

6.1 La création de communautés autonomes en Espagne

[Retour à la table des matières](#)

Les politiques de dévolution vers les régions, en Espagne, du milieu des années 1970 au début des années 1980, montrent que la décentralisation concernant le statut des instances détermine en bonne partie les trois autres catégories d'attributions. C'est pourquoi nous nous concentrerons principalement sur les débats qui ont concerné le statut des instances du palier régional (sur les politiques de dévolution, voir surtout Coverdale, 1979 ; D'Arcy et Del Alcazar, 1986 ; Bonime-Blanc, 1987 ; et Genieys, 1997).

Après la mort de Franco, en 1975, de nombreuses réformes sont enclenchées dans le système politico-sociétal de l'Espagne. L'une des principales consiste dans la décentralisation politique vers les régions, et en particulier vers deux d'entre elles, la Catalogne et le Pays Basque. La revendication pour une plus grande autonomie se fonde sur l'opposition à la centralisation excessive, sous le régime franquiste, et sur le retour à la situation qui existait sous la République. Elle est portée par les partis politiques basques et catalans, mais aussi par les partis nationaux. Les partis socialiste et communiste sont favorables à l'instauration d'un système fédéral, alors que l'Union du centre démocratique (UCD) propose plutôt de donner plus d'autonomie aux régions.

Aux élections de 1977, l'UCD remporte le plus grand nombre de sièges, soit 166 sur 350. Elle forme le gouvernement, sous la direction du premier ministre Suarez. Les nationalistes basques obtiennent 9 sièges, et les nationalistes catalans 12.

Dans un premier temps, des institutions dites pré-autonomiques sont créées en Catalogne et au Pays Basque. Il s'agit de conseils dont les compétences sont provisoires. Les négociations du gouvernement central avec les politiciens catalans dirigés par Taradellas, le président du dernier gouvernement autonome de la Catalogne, sont ardues, mais finalement on arrive à une entente ratifiée par le premier ministre Suarez. Le principe de retour aux institutions politiques traditionnelles des Catalans est accepté.

Au Pays Basque, les mouvements nationalistes sont plus radicaux. Certains réclament même l'indépendance complète de la région. Il n'y a pas de leader politique disposant d'un soutien semblable à celui de Taradellas, en Catalogne. Un climat de violence s'instaure, marqué par des enlèvements et des assassinats.

Les négociateurs basques commencent par réclamer la fusion de la Navarre au Pays Basque, ainsi que l'autonomie fiscale du Pays. Même si le gouvernement central est opposé à la première demande et manifeste peu d'enthousiasme pour la seconde, une première entente est signée, qui contient la promesse de réunir la Navarre et le Pays Basque. Les protestations sont vives en Navarre, ce qui mène à un compromis voulant que les élus de la Navarre décident eux-mêmes de la fusion ou non. Le compromis est ensuite officialisé dans une entente, ce qui n'empêche pas les manifestations et la violence de se poursuivre au Pays Basque.

Le statut de préautonomie accordé à la Catalogne et au Pays Basque déclenche des demandes du même ordre dans les autres régions, même si le sentiment nationaliste y est moins intense. En particulier, les régions moins développées voient, dans ce statut, une façon de résoudre leurs problèmes économiques. Le gouvernement central accorde sans difficulté le statut de préautonomie à huit autres régions : les Canaries, la Galice, l'Aragon, la Castille-Léon, les Baléares, le Pays Valencien, l'Andalousie et l'Estrémadure.

À la fin de 1977, ce sont les trois quarts ou presque de la population espagnole qui se trouvent dans des régions préautonomes. Étant donné que l'octroi de la préautonomie aux régions comporte une reconnaissance du phénomène régionaliste,

il ouvre la voie aux discussions sur la place des régions dans la nouvelle constitution.

Les discussions à propos de cette nouvelle constitution commencent tout de suite après les élections de juin 1977 et deviennent un enjeu majeur jusqu'à la fin de 1978. Des comités parlementaires travaillent à la préparation de la constitution et des votes sont pris à ce sujet aux Cortes (chambre basse) et au Sénat.

Les partis ou groupes de partis en présence sont l'Union du centre démocratique (UCD) du premier ministre Suarez, les socialistes (PSOE), les communistes (PCE), l'Alliance populaire (AP) formée de franquistes, la coalition catalane (MC) et la coalition basque (PNV).

Au cours des négociations, l'UCD et l'AP s'allient pour défendre la nécessité, selon eux, d'un État unitaire fort. Les socialistes, les communistes et les deux coalitions régionalistes (le MC et le PNV) adoptent des attitudes conciliantes pour faire front commun en faveur d'une Espagne plus décentralisée. On arrivera finalement à un compromis tel que des régions seront formées, avec des attributions limitées par les prérogatives accordées au centre. Les compétences qu'elles pourront obtenir dépendront des demandes qu'elles formuleront.

La publication officielle d'une première version de la constitution, en novembre 1977, entraîne de vives réactions de la part de l'Église, de l'Armée et de beaucoup d'autres groupes. Il y a des manifestations violentes au Pays Basque et dans d'autres régions.

Une nouvelle version est soumise à l'assemblée des Cortes, qui adopte le projet avec quelques amendements. L'UCD, le PSOE, le PCE et les nationalistes catalans forment une grande coalition favorable au projet, alors que les franquistes s'y opposent et que les nationalistes basques s'abstiennent.

Après que quelques modifications aient été apportées par le Sénat, une commission conjointe des deux Chambres s'entend sur un projet qui est ensuite voté par chacune d'entre elles. Le 6 décembre 1978, 88% des électeurs espagnols approuvent la constitution, le taux de participation étant de 68 %.

La constitution laisse aux régions le soin de se constituer ou non en communautés autonomes. Deux voies « locales » sont prévues à cette fin, dont la première, moins contraignante que la seconde, ne s'applique qu'aux régions dites histori-

ques. À la Catalogne, au Pays Basque et à la Galice se sont ajoutées quatre autres régions. Dans ces cas, le projet d'autonomie doit être accepté par référendum. Quant aux dix autres régions, elles se voient offrir la seconde voie, qui exige une plus grande participation des communautés locales.

Dans les dix-sept communautés autonomes créées, les parlements régionaux sont faits d'une seule chambre dont les membres sont élus au suffrage universel. Les parlementaires élisent un président qui nomme les membres de son gouvernement. Les communautés autonomes sont divisées en provinces, gouvernées par des élus locaux provenant du palier inférieur, qui est celui des communes.

Les régions historiques et les autres à statut préférentiel ont revendiqué le maximum des compétences prévues par la constitution, alors que les autres régions se sont contentées de gains plus limités.

Quant aux sources de financement des communautés autonomes, elles consistent, en 1997, pour les deux tiers, en transferts venant du gouvernement central, ce qui limite fortement leur autonomie. Les provinces et les communes sont plus indépendantes à cet égard, puisque seulement 30 % de leurs sources de financement proviennent du centre.

6.2 Les lois Defferre en France au début des années 1980

[Retour à la table des matières](#)

La décentralisation politique en France ne survient pas, comme en Espagne, à l'occasion d'un changement de régime mais plutôt à l'occasion d'un changement de gouvernement (sur la politique de décentralisation, voir surtout Schmidt, 1990 ; ainsi que Rondin, 1985 ; Colbert et Delcamp, 1993 ; Ohnet, 1996). Pour la première fois sous la Ve République, les socialistes dirigent le gouvernement, à la suite des élections législatives de mai 1981. Ils ont mis la décentralisation au centre de leur programme, François Mitterrand, qui est élu président de la République, la même année, ayant promis de faire de la décentralisation « la grande affaire du septennat ». Tous les autres partis parlent aussi de décentralisation. Les élections législatives sont d'ailleurs venues interrompre un processus fort avancé en

vue de l'adoption d'une loi sur la décentralisation. Les socialistes en reprennent plusieurs éléments.

Le maire de Marseille, Gaston Defferre, est nommé ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation dans le nouveau gouvernement, dirigé par Pierre Maurois. Defferre a appris des tentatives précédentes de décentralisation, ainsi que de son expérience politique, que, pour réussir une réforme, il faut profiter de l'état de grâce créé par un changement de gouvernement et agir vite de façon à déstabiliser l'adversaire. Dans un entretien de 1985 avec Vivien Schmidt, il ajoute qu'il a voulu faire la décentralisation parce qu'à titre de maire il avait souffert de la centralisation, et en particulier de la tutelle des préfets.

C'est d'ailleurs à cet élément qu'il s'attaque tout d'abord. Il est convaincu que les élus locaux, une fois qu'on les aura responsabilisés en leur transférant de l'autorité, c'est-à-dire des pouvoirs de décision appartenant jusque-là aux préfets, réclameront ensuite des compétences et des sources de financement.

Defferre agit vite, quitte à bousculer ses collaborateurs au Ministère. Alors que ceux-ci prévoyaient disposer de six mois pour rédiger un document à l'intention de l'Assemblée nationale, il leur accorde une semaine. Un texte sur le transfert des pouvoirs est déposé à l'Assemblée en juillet 1981, après avoir été approuvé par le Conseil des ministres. Defferre présente son projet aux élus socialistes et républicains, il reçoit les représentants des présidents des conseils généraux, des élus locaux et des syndicats. Il réunit également tous les Préfets de la France métropolitaine et des départements d'outremer pour échanger avec eux.

Quand il présente le projet de décentralisation à l'Assemblée nationale, Defferre déclare : « Il est enfin temps de donner aux élus des collectivités territoriales la liberté et la responsabilité auxquelles ils ont droit. » La région devient une collectivité territoriale à part entière, un statut qui lui avait été refusé auparavant. Au palier des départements et des communes, la tutelle administrative de l'État, par l'intermédiaire du préfet, est supprimée. Le préfet perd le contrôle sur les projets des collectivités, avant leur mise en oeuvre. Le contrôle se fera à posteriori par le tribunal administratif, la Chambre régionale des comptes et la Cour de discipline budgétaire.

Il est aussi prévu que les collectivités territoriales ne seront pas assujetties aux collectivités supérieures. La commune n'est pas assujettie au département ou à la région, et le département n'est pas assujetti à la région.

Les opposants, à droite, font valoir que les logiques politiques risquent de dominer les instances décentralisées, ce qui ouvrirait la voie à des décisions arbitraires, ou encore que la suppression de la tutelle du préfet revient à donner une partie de la souveraineté nationale aux collectivités locales. Le principal porte-parole de l'opposition, Olivier Guichard, s'en prend aussi à la méthode Defferre, qui consiste à vouloir réformer les institutions avant qu'il y ait transfert des compétences.

Ces arguments auront peu de poids, non seulement parce que les socialistes ont la majorité absolue à l'Assemblée, mais aussi parce qu'avec le cumul des mandats la plupart des députés sont aussi des élus locaux, généralement favorables à la plus grande autonomie et à la plus grande responsabilisation que leur offre Defferre. Au Sénat, tous les membres sont des élus locaux, et c'est d'ailleurs là qu'auront lieu les débats les plus vifs, d'autant plus que l'opposition y est majoritaire.

Les élus des petites communes avaient développé un *modus vivendi* avec les préfets. Faute de ressources, ils préfèrent que leurs actes ne les engagent qu'après transmission au préfet, pour une vérification de leur légalité. Dans les villes, la situation n'est pas la même, car les maires ont les ressources nécessaires pour se passer des préfets.

Le principe de la responsabilité, cher à Defferre, est donc remis en question, ce qui l'amène à faire des concessions. Il présente au Sénat l'ensemble des projets de loi, à l'état débauche, dont ceux qui portent sur les compétences qui seront attribuées aux élus locaux.

Si les sénateurs deviennent des alliés de la réforme, des oppositions se manifestent à l'Assemblée, en particulier sur la responsabilité financière des élus. Finalement, après un avis favorable du Conseil constitutionnel sur la constitutionnalité de la réforme, la loi est promulguée en mars 1982.

Quant à la nouvelle répartition des compétences entre l'État et les trois paliers de collectivités territoriales, elle fera l'objet de deux lois ultérieures, adoptées en 1983.

Une des composantes les plus importantes de la réforme consiste dans le statut de collectivité territoriale qui est accordé à la région. Elle avait auparavant le statut d'établissement public, accordé en 1971. À l'instar du département, la région reçoit des pouvoirs officiels de mise en œuvre des politiques et autres mesures publiques, détenus auparavant par le préfet de région. Il est aussi prévu que le conseil régional sera élu au suffrage universel, ce qui se fera seulement en 1986.

La région a donc été superposée au département, malgré les départementalistes, dont le président Mitterrand, et les régionalistes, dont Michel Rocard, qui auraient voulu qu'on opte plus clairement pour un palier contre l'autre. La possibilité que les élus régionaux appartiennent davantage au Parti socialiste que les élus départementaux et locaux, venant majoritairement des Partis de droite, a été un argument de poids en faveur de la superposition d'un palier régional à un palier départemental.

6.3 Le secteur du logement aux Pays-Bas

[Retour à la table des matières](#)

Contrairement aux politiques de dévolution en Espagne et en France qui ont un caractère globalisant et font partie d'une réforme très étendue des relations entre le centre et la périphérie, la politique néerlandaise de dévolution dans le secteur du logement est moins ambitieuse (au sujet de cette politique, voir Flynn, 1986).

Le secteur du logement a fait l'objet de nombreuses interventions du gouvernement néerlandais suite aux destructions causées par la guerre, mais aussi parce que les Pays-Bas sont très urbanisés. Toutes sortes de subsides ont été consentis pour favoriser la construction et le financement en matière de logement.

Au milieu des années 1980, il y a 11 provinces et 740 municipalités aux Pays-Bas. Les membres des conseils provinciaux sont élus au suffrage universel, selon la représentation proportionnelle. Ils élisent parmi eux les membres du comité exécutif, qui est présidé par un gouverneur désigné par le gouvernement central, ce qui restreint la décentralisation de l'autorité. Les provinces ont pour fonction de

faire la planification régionale du territoire, de surveiller la planification municipale en matière de logement et d'utilisation du sol, et de superviser le financement municipal des différents services locaux. Elles emploient pour cela des fonctionnaires qui assistent le comité exécutif et le gouverneur

En plus des instances régionales qui sont décentralisées politiquement, il existe des bureaux régionaux du gouvernement central qui s'occupent de logement et de planification dans chacune des provinces.

Enfin, au palier local, les municipalités ont, elles aussi, un conseil élu et un comité exécutif, présidés l'un et l'autre par un bourgmestre désigné par le gouvernement central. Elles ont des compétences en de multiples secteurs, dont celui de la planification urbaine, 90 % de leurs recettes provenant du gouvernement central.

Les mesures prises après la guerre par les différents paliers de gouvernement en matière de logement ont été très controversées, ce qui tient en bonne partie à ce qu'on a nommé la « pillarisation » de la société néerlandaise. Les quatre piliers corporatistes que sont les tendances et les associations catholiques, protestantes, libérales et socialistes ont contribué à la controverse dans ce secteur comme en d'autres secteurs.

Au cours des années 1970, le débat sur la décentralisation dans le secteur du logement émerge sur la place publique. Il fait partie d'un débat plus englobant sur les avantages de la décentralisation, mais il est aussi nourri par de nombreuses insatisfactions envers les politiques encadrantes dans le secteur. Les entreprises privées et les municipalités ne peuvent entreprendre des projets qu'au terme de négociations longues et compliquées avec les responsables et les agents des paliers central et régional.

La nomination d'un nouveau directeur général au ministère du Logement et de la Planification du territoire est à l'origine de la politique de décentralisation. Profitant d'un intermède entre deux gouvernements de coalition, il prend les premières mesures pour donner aux instances politiques locales plus de pouvoir en matière de logement.

Différents rapports confirment les problèmes dus à la centralisation excessive. Le gouvernement décide d'agir et met à son ordre du jour une loi sur la décentralisation, adoptée en 1981. Elle instaure une dévolution des compétences dans le

secteur du logement, en direction des paliers provincial et municipal. Après quelques expériences pilotes, la décentralisation est généralisée dans tout le pays, au début de 1985.

Selon la politique encadrante adoptée, les municipalités doivent préparer un exposé de leurs besoins, un programme de développement et de rénovation d'une durée de cinq ans, et un estimé des terres, des coûts de construction et des autres coûts qui seront requis. Ces programmes municipaux sont ensuite débattus par les conseils provinciaux qui donnent des avis au ministère sur leurs priorités. Suite à cela, le ministère, conseillé par ses inspecteurs régionaux, alloue des sommes d'argent aux provinces, qui les redistribuent sous forme de quotas aux municipalités. Celles-ci sont alors en mesure de s'engager dans les développements et les rénovations qu'elles priorisent.

Comme le note Flynn, cette politique de décentralisation provient d'une initiative purement bureaucratique, à un moment où une nouvelle coalition gouvernementale était en voie de formation. Il n'y avait pas de ministre à ce moment, et la politique n'a pas fait l'objet d'un débat au Parlement.

À un problème de mauvais fonctionnement bureaucratique et de manque de coordination, on a cherché une solution également bureaucratique. Il y a apparence de décentralisation des compétences en direction des municipalités, mais en matière de financement ce sont les provinces et les inspecteurs régionaux du Ministère qui exercent un pouvoir déterminant dans la formulation et dans l'application des mesures financières. Ce pouvoir s'exerce sur les municipalités, qui, à leur tour, contrôlent, à toute fin pratique, les opérations des corporations locales chargées de la mise en oeuvre des mesures en matière de logement. Ces corporations y voient une intrusion inacceptable dans leur autonomie, ce qui est source de mécontentement de leur part.

Flynn en conclut que la décentralisation a surtout profité au palier régional, c'est-à-dire aux instances provinciales et aux instances administratives déconcentrées du Ministère, bien plus qu'aux instances municipales, même si, officiellement, on prétendait que la décentralisation se faisait à leur avantage.

Il ajoute que, même si la politique de décentralisation a pris forme avant les restrictions financières considérables imposées par l'État néerlandais au début des années 1980, elle a été rattrapée par ces restrictions. La décentralisation a, en

quelque sorte, légitimé les coupures budgétaires dans l'administration du secteur du logement. Les instances municipales ont été chargées de nouvelles fonctions, sans que leurs ressources financières aient été pour autant augmentées.

Il en est un peu de même de l'autorité. Sous le couvert d'une décentralisation qui prétendait accorder plus d'autorité aux municipalités dans l'élaboration des politiques, les responsables et les agents administratifs du palier national et provincial ont consolidé leur pouvoir dans le secteur du logement. Ils ont contrôlé, par le biais des autorités municipales, les corporations locales qui sont les maîtres d'oeuvre, sur le terrain, de la réalisation des mesures prises dans le secteur du logement.

Dans les faits, la politique de dévolution s'est donc doublée de mesures de recentralisation non prévues par les promoteurs de la politique.

6.4 Ressemblances et différences entre les politiques

Le pouvoir dans l'émergence des politiques

[Retour à la table des matières](#)

Les trois politiques de dévolution que nous avons étudiées se ressemblent en ce qu'elles trouvent leur origine dans un changement de gouvernement.

En Espagne, à la fin du régime franquiste, il y a volonté de la monarchie de démocratiser le système politique espagnol et de lui donner une base populaire. Dans les régions, et en particulier dans la Catalogne et le Pays Basque, les partis, à l'exception de l'Alliance populaire, aspirent à retrouver l'autonomie perdue sous le régime franquiste, considéré comme trop centralisateur. Les coalitions de partis et de groupes qui réussissent à obtenir que les régions aient le statut de communautés autonomes et les compétences qui en découlent fondent leurs revendications non pas tant sur les effets néfastes de politiques encadrantes particulières que sur leur désir de revenir à la situation antérieure. Cette situation, selon eux,

permettait une plus grande participation des partis et des groupes aux décisions qui les concernent.

Les dirigeants, au palier national, partagent en bonne partie cette façon de voir, si bien qu'ils sont facilement convaincus de mettre à l'ordre du jour une politique de dévolution vers les régions comportant des transferts importants des diverses attributions qui sont les enjeux de la décentralisation. Des acteurs non gouvernementaux dans les groupes et à la base des partis participent à l'émergence de la politique.

En France, c'est la victoire du parti socialiste aux élections de 1981 qui a permis au nouveau gouvernement de remettre à l'ordre du jour la politique de décentralisation qui, sous le gouvernement précédent, n'en finissait plus d'être reformulée. Pour Gaston Defferre, le ministre socialiste responsable du dossier, le principal problème dû à la centra-décentralisation existante réside dans le pouvoir de tutelle des préfets, qui limite la responsabilité des élus locaux et départementaux. Defferre arrive à convaincre les membres du Conseil des ministres qu'il faut limiter la tutelle de l'État à des contrôles à posteriori, et il présente son projet de loi à cet effet aux élus socialistes, aux préfets et à d'autres intéressés.

Contrairement à ce qui s'est passé en Espagne, les acteurs à la base du parti de gouvernement ne jouent qu'un rôle d'appoint dans l'émergence de la politique.

La politique de décentralisation dans le secteur du logement aux Pays-Bas prend origine dans le milieu gouvernemental, sans que des acteurs non gouvernementaux participent à son émergence. Cette politique confirme que les problèmes de distribution de ressources visés tiennent surtout à la centralisation qui existe dans les politiques encadrantes. Elle entraîne des négociations longues et complexes entre les acteurs des différents paliers, local, régional et national. De plus, la « pillarisation » de la société néerlandaise introduit dans les politiques encadrées des complications indépendantes des politiques encadrantes, même si les tendances et les associations opposées en exploitent les dysfonctionnements. L'arrivée en poste d'un nouveau directeur général semble avoir été l'élément déclencheur menant à la mise à l'ordre du jour de la politique de décentralisation. Convaincu des inconvénients de la trop grande centralisation, il enclenche une politique qui ne comporte évidemment pas autant de transferts qu'en Espagne ou

en France, pour la bonne raison que les problèmes existants sont limités à un secteur d'activité et non à l'ensemble des secteurs.

Le pouvoir des acteurs périphériques

Il y a des différences importantes dans les Positions de départ des acteurs périphériques en Espagne, en France et aux Pays-Bas. Des trois politiques étudiées, c'est sans doute celle de l'Espagne qui succédait à des politiques encadrantes où les éléments de centralisation étaient les plus accentués.

En Espagne, les régions n'ont pas manifesté le même intérêt pour la décentralisation. Comme nous l'avons vu, la Catalogne et le Pays Basque y tenaient davantage que les autres. Il n'est pas étonnant que ces deux régions aient obtenu, peu après les élections de 1977, des institutions dites préautonomiques et qu'elles aient été les premières avec la Galice à se constituer en communautés autonomes après l'adoption de la constitution. C'est dans ces deux régions que l'autonomie était la plus grande sous la République. Les acteurs catalans et basques se trouvaient donc dans des positions de pouvoir plus favorables que les autres régions. Ajoutons que le pouvoir exercé par les acteurs catalans et basques a eu des effets d'entraînement sur les acteurs des autres régions.

En France, les débats sur la décentralisation se déroulent surtout à l'Assemblée nationale et au Sénat. Les socialistes sont majoritaires à l'Assemblée, mais minoritaires au Sénat. D'autres traits expliquent les positions prises par les élus nationaux, dont surtout le fait qu'ils soient aussi des élus locaux ou départementaux. C'est le cas de tous les élus du Sénat et d'une majorité des élus de l'Assemblée. Ces acteurs présents dans la périphérie sont en meilleure position que les autres par rapport aux acteurs centraux. Parmi eux, les élus du Sénat sont dans l'ensemble en meilleure position que ceux de l'Assemblée, et c'est pourquoi Defferre s'emploie surtout à convaincre les sénateurs, sachant que la majorité socialiste à l'Assemblée est plus favorable à ses propositions.

Aux Pays-Bas, la situation créée par les politiques encadrantes est très centralisée. Il n'est pas étonnant que les acteurs périphériques aient peu participé à l'élaboration de la politique décentralisatrice. La formulation de la politique est l'affai-

re exclusive des acteurs centraux, avec le soutien passif des acteurs périphériques qui sont d'accord sur la nécessité de décentraliser les compétences et l'exercice de l'autorité dans le secteur du logement.

Une telle abstention des acteurs périphériques aurait difficilement pu se produire en Espagne et en France. La décentralisation passée (en Espagne) ou existante (en France) plaçait les acteurs périphériques en des positions de pouvoir plus favorables dans les processus par lesquels ont pris forme les politiques de décentralisation.

Le pouvoir grâce aux coalitions

Le récit que nous avons fait des négociations qui ont mené, en Espagne, à la création des communautés autonomes, a montré que les coalitions et les contre-coalitions de partis, avec les appuis qu'elles avaient à la base de la société, ont permis aux protagonistes d'améliorer leurs positions de pouvoir. En particulier, la grande alliance entre l'Union du centre démocratique, les socialistes, les communistes et les coalitions catalanes a permis l'adoption de la constitution et donc la création des communautés autonomes. À certains moments, des membres de la coalition font défection, dont l'UCD et même les socialistes, mais aux moments décisifs, la grande coalition se reforme, pour mieux contrer l'opposition venant des franquistes ainsi que de la coalition basque.

En France, l'alliance la plus décisive dans la politique de décentralisation fut sans doute celle que Defferre a établi avec le Sénat, dont les membres avaient des appuis à la base de la société. Cette alliance a permis à Defferre et au gouvernement socialiste d'améliorer leur position de pouvoir. On peut interpréter de la même façon les rencontres de Defferre avec des groupes d'élus locaux, avec les préfets et avec les syndicats. Il s'agissait ou bien d'en faire des alliés, ou bien d'empêcher qu'ils s'allient aux opposants à la réforme. À l'intérieur même du gouvernement, des compromis ont été faits pour maintenir le consensus et donc l'alliance en faveur de la réforme, malgré l'opposition entre la tendance des girondins, favorables à la décentralisation, et celle des jacobins, qui ne voulaient pas que soit parcellisée la souveraineté nationale.

Aux Pays-Bas, le consensus en faveur d'une politique de décentralisation dans le secteur du logement était très répandu. Ce consensus peut expliquer que des coalitions n'aient pas été nécessaires dans l'élaboration de la politique. Des circonstances favorables, tenant à une période de flottement d'une coalition gouvernementale à l'autre, ont permis au nouveau directeur général de prendre des initiatives sans que le Ministère ou le gouvernement de coalition, en voie de formation, soient parties prenantes. Dans la mise en oeuvre, les conseils provinciaux et les fonctionnaires déconcentrés du Ministère forment des agrégats, sinon des coalitions, qui imposent leurs préférences auprès des décideurs du Ministère. De cette façon, ils dominent les dirigeants municipaux dont l'autorité a été augmentée par la politique de décentralisation.

La légitimation du pouvoir

Dans la situation où se trouvait l'Espagne au sortir du régime franquiste, c'est le statut des régions, attribution déterminant toutes les autres, qui était le principal enjeu de la décentralisation. C'est pourquoi les arguments utilisés par les protagonistes référaient surtout aux valeurs d'imputabilité envers le centre et de responsabilité par rapport à la périphérie. La référence à l'imputabilité était utilisée par les acteurs centraux, soucieux de conserver un État fort, alors que la référence à la responsabilité servait d'argument aux partisans de l'autonomie régionale. Le compromis qui sera trouvé dans la décentralisation sur demande permettra de concilier les deux positions.

La valeur de responsabilité sert aussi à légitimer les politiques de décentralisation en France. Au début des années 1980, l'idée de décentralisation est dans l'esprit du temps, un peu partout en Occident. C'est à la responsabilisation des élus que Defferre fait appel pour légitimer son action dans une société où la tutelle des préfets est ressentie, du moins dans les villes, comme restrictive de l'autonomie des élus. Les opposants à la réforme font bien valoir que la souveraineté de l'État se trouve menacée, mais c'est là une valeur centralisatrice qui n'est pas dans l'esprit du temps. C'est pourquoi Defferre et ses partenaires l'emportent dans la bataille de la légitimation.

Aux Pays-Bas, la politique de décentralisation est d'abord légitimée par les valeurs de participation de la base aux décisions en matière de logement. Elle l'est aussi par des valeurs d'efficacité et de coordination, contre les dysfonctionnements tenant à la situation existante. Avec le temps, des valeurs d'efficience s'ajoutent, la décentralisation étant vue par les autorités centrales comme un moyen de réduire les coûts, aux dépens des autorités locales. De plus, des valeurs d'équité sont invoquées dans l'allocation des quotas aux municipalités. Les atouts normatifs sont donc très utilisés, mais cette utilisation semble avoir pour but de décourager des opposants plus éventuels qu'actuels. Sur ce point, la manoeuvre a réussi. Les atouts normatifs ont permis aux promoteurs de la réforme de se maintenir en position dominante dans l'élaboration de la politique.

Tout se passe comme si les politiques de dévolution sollicitaient la légitimation davantage que les autres politiques de décentralisation. Même si elles sont assez différentes l'une de l'autre, les trois politiques se ressemblent en ce que les valeurs invoquées sont nombreuses et présentées avec intensité. Cela s'explique sans doute parce que les enjeux des politiques de dévolution importent plus pour les acteurs que ceux des politiques de déconcentration et de délégation, surtout quand la dévolution est multisectorielle.

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir
2^e partie : Analyse de quelques politiques

Chapitre 7

Quelques politiques de décentralisation structurelle

[Retour à la table des matières](#)

Comme nous l'avons noté au chapitre 2, qui portait sur les politiques de décentralisation, les politiques de décentralisation structurelle peuvent être globales ou partielles. Elles sont

globales quand elles consistent à privatiser des organisations publiques, dont certaines ont été nationalisées auparavant. Elles sont partielles quand des organisations déjà décentralisées administrativement, fonctionnellement ou politiquement, sont amenées à privatiser certaines de leurs activités, que ce soit par sous-traitance (*contracting out*) ou par la voie de « coupons » (vouchers) remis aux usagers. Quand il y a décentralisation structurelle de nature globale, c'est le statut des organisations qui est d'abord visé, et conséquemment le financement et l'autorité ainsi que les compétences. Quand la décentralisation structurelle n'est que partielle, c'est surtout le financement et l'autorité qui sont touchés.

Nous allons d'abord présenter deux politiques de privatisation globale dans le secteur des télécommunications. La première a pour objet la privatisation de British Telecom, survenue au cours des années 1980, sous le gouvernement Thatcher.

La seconde concerne la privatisation, en France, de la chaîne de Télévision française I (ou TFI), par le gouvernement Chirac, au milieu des années 1980, après que les socialistes eurent posé les premiers gestes devant mener à cette privatisation. Dans un troisième temps, nous étudierons la politique de privatisation partielle des prisons de l'État du Tennessee, aux États-Unis. Elle a été adoptée au début des années 1990 dans le but de confier à des organisations privées la gestion des prisons.

7.1 La privatisation de British Telecom

[Retour à la table des matières](#)

Au début des années 1920, les compagnies privées de téléphone sont nationalisées au Royaume-Uni, par une politique de centralisation structurelle. C'est le Post Office qui est chargé de l'administration du système. On estime, à cette époque, que la nationalisation mettra fin à trente années de concurrence indésirable, tout en permettant que soit sauvegardé l'esprit entrepreneurial (Pitt, 1990).

Cependant, au cours des années 1930, des critiques s'élèvent contre le dirigisme et l'incompétence des instances administratives chargées du système. Le comité Bridgeman prône une plus grande autonomie financière des compagnies de téléphone. Les débats subséquents, qui durent jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, vont dans le même sens. Ces débats reprennent après la guerre et conduisent, en 1969, à placer le système de téléphonie sous la tutelle d'une corporation publique et donc d'en faire une organisation autonome, par décentralisation fonctionnelle.

Même si l'idée de privatiser le système était dans l'air dès cette époque, ce n'est qu'avec l'arrivée du gouvernement Thatcher, en 1979, que s'enclenche le processus qui devait mener à la privatisation. Dans leur programme électoral, les conservateurs estiment que l'intervention accrue de l'État est la cause principale du déclin de l'économie du pays (Moon *et al.* 1986).

Dès 1980, le nouveau gouvernement annonce au Parlement son intention d'appliquer son programme de privatisation dans ce secteur comme dans d'autres.

En 1981, le professeur Beesley, du London Business School, remet au gouvernement un Rapport intitulé *Liberalization of the Use of British Telecommunication Network*. Il y propose de réintroduire plus de concurrence dans le secteur et va même jusqu'à dire que l'intérêt public serait mieux servi par une vente sans restriction des compagnies au domaine privé.

Le gouvernement, qui est divisé sur le rapport Bessley, choisit de ne pas suivre cette dernière recommandation. Une loi, le *British Telecommunication Act*, ouvre cependant la porte à la privatisation en mettant fin au monopole public sur les équipements et en permettant la création de compagnies concurrentes.

Le Parti travailliste s'oppose au projet de loi, tandis que les deux grands syndicats du secteur ont des vues opposées. *L'Union of Communication Workers* appuie la position des travaillistes, alors que la *Post Office Engineering Union* est plutôt favorable au projet de loi.

À l'intérieur du cabinet Thatcher, des ministres veulent aller plus loin, selon les recommandations du Rapport Beesley. Les rumeurs à ce sujet amènent les syndicats de travailleurs à faire campagne contre la privatisation. Ils prétendent que des pertes d'emploi suivront la privatisation, que le public est mieux servi par un système de propriété étatique, et que des bénéfices techniques et économiques découlent de ce mode de propriété.

En juillet 1982, il y a publication d'un Livre blanc, où est proposé de faire de British Telecom une compagnie par actions, de mettre fin à son rôle exclusif dans l'attribution des permis et de créer un Office des télécommunications qui veillerait à assurer la compétition et les prix justes en matière de téléphonie.

Le ministère de l'Industrie invite les intéressés à exprimer leurs réactions au Livre blanc. Les syndicats et les « backbenchers » du parti appartenant au gouvernement font part de leurs craintes concernant la suppression de certains emplois et des fonds de pension des employés de British Telecom. Les consommateurs, en particulier dans les milieux ruraux, craignent également qu'avec la privatisation les services soient restreints.

Ces craintes et d'autres sont soulevées par le Parti travailliste lors de débats, souvent virulents, qui se déroulent à la Chambre des communes sur la proposition gouvernementale. Une commission parlementaire est chargée d'étudier de plus près le projet. Plusieurs tactiques sont utilisées par les représentants du Parti tra-

vailliste, mais aussi par les opposants à l'intérieur du parti conservateur, pour allonger les débats. Un travailliste, John Golding, prononce même un discours d'une durée de onze heures !

Le gouvernement avait toujours dit qu'il ne procéderait pas à la privatisation avant les prochaines élections générales. Elles sont déclenchées en 1983, et reportent au pouvoir le Parti conservateur. La phase finale du processus de privatisation de British Telecom est alors enclenchée.

Immédiatement après cette réélection, le gouvernement, par la voix de son ministère du Commerce et de l'Industrie, publie un document pour expliquer sa politique en matière de télécommunications. Le document répond aux objections des syndicats et des autres groupes opposés à la privatisation. La création d'une compagnie concurrente à British Telecom, la compagnie Mercury, vient mettre fin à la situation de monopole, même si Mercury n'occupe qu'une petite part du marché.

Le projet de loi du gouvernement est adopté sans difficulté à la Chambre des communes, mais la résistance est plus grande à la Chambre des lords, où se trouvent plusieurs représentants des régions rurales et des entreprises qui fournissent des équipements à British Telecom. Les lords favorables au Parti travailliste défendent les intérêts des syndicats, mais des coalitions conjoncturelles permettent au projet de loi d'être adopté, non sans que quelque 300 amendements soient apportés.

La loi reçoit la sanction royale, le 12 avril 1984. Elle autorise la privatisation de British Telecom, tout en créant un Office chargé de surveiller le marché, de faire le suivi des permis accordés et d'être le gardien de la doctrine concurrentielle qui inspire la réforme (Chamaux, 1993 : 136).

La décentration produite par la privatisation n'est donc pas totale, même si elle est globale plutôt que partielle. Un Office, décentralisé fonctionnellement par rapport au ministère du Commerce et de l'Industrie, surveille l'exercice des compétences de la part de l'organisation maintenant privatisée qu'est British Telecom. L'Office est chargé de surveiller aussi l'organisation concurrente, la Mercury, et les autres organisations éventuelles dans le secteur.

7.2 La privatisation de TF1

[Retour à la table des matières](#)

La deuxième politique de décentralisation structurelle se situe, elle aussi, dans le secteur des communications, mais elle concerne une chaîne de télévision plutôt qu'une organisation de téléphonie. Il s'agit de TF1 (Télévision française I), survenue en France, au terme d'un débat commencé avec l'arrivée d'un gouvernement socialiste en 1981 (sur cette politique, voir Trudel, 1990, et Noam, 1991).

Comme dans le cas britannique, la privatisation est globale plutôt que partielle, en ce qu'elle fait passer une organisation publique dans le domaine privé. L'idée de la privatisation vient cependant plus tardivement en France qu'au Royaume-Uni. La chaîne TFI est la première à avoir été créée. Les gaullistes voulaient alors contrer leurs adversaires, qui contrôlaient les médias écrits. Après avoir été rattachée au ministère de l'Information, TFI acquiert le statut d'une organisation décentralisée fonctionnellement rattachée à un organisme autonome, la Radiodiffusion Télévision Française (RTF), qui devient, en 1964, un Office (ORTF) chargé de la réglementation des organisations du secteur de la radiodiffusion et de la télévision.

Une deuxième chaîne publique, Antenne 2, est créée la même année. Il s'y rajoutera, en 1971, une troisième chaîne, France 3, à vocation régionale. Au lieu de proposer, comme au Royaume-Uni, d'instaurer de la compétition par la privatisation, le gouvernement français veut l'instaurer par la mise en place de plusieurs chaînes publiques. On espère ainsi augmenter l'efficacité et diminuer l'influence du gouvernement sur la télévision.

Les socialistes arrivent au pouvoir en 1981, et procèdent à quelques nationalisations. L'idée de décentralisation et de privatisation est dans l'esprit du temps, aux États-Unis et au Royaume-Uni tout particulièrement. Une commission, présidée par le juge Pierre Moinot, est mise sur pied et remet, en 1982, un document intitulé *Rapport de réflexion et d'orientation sur l'audiovisuel*. Il y est recommandé que les organisations du domaine soient indépendantes du gouvernement ainsi que des puissances financières.

Une loi est adoptée le 29 juillet 1982. Elle crée une Haute Autorité, qui doit assurer l'indépendance de l'audiovisuel et le soustraire aux pressions politiques. La loi ouvre aussi la porte au domaine privé, qui a la possibilité d'accéder aux installations audiovisuelles. L'élaboration des cahiers de charge et l'attribution des permis d'exploitation demeurent cependant la prérogative du gouvernement.

En 1984, la chaîne Canal Plus est créée. Elle est payante et basée sur des principes commerciaux. Certains de ses promoteurs, dont André Rousselet, sont des proches du président Mitterrand. Un certain nombre de recommandations formulées par une commission sous la présidence de Jean-Denis Bredin sont adressées au premier ministre Laurent Fabius, en 1985. Chargée d'étudier la question de la télévision privée, la commission propose la création d'une chaîne privée, organisée en réseau. À moins d'un an des élections législatives, la commission ne juge pas bon de remettre en question l'ensemble du système de l'audiovisuel.

La Haute Autorité s'oppose aux recommandations de la commission Bredin. Quant au gouvernement, il se contente d'émettre des permis à deux réseaux nationaux de nature commerciale.

En février 1986, un ancien directeur de l'information de TFI, Jean-Marie Cavada, publie un livre intitulé *En toute liberté*, où il montre que le petit écran étouffe de sa promiscuité avec les gouvernements et la technostucture.

À la même époque, un débat s'engage sur l'opportunité de desserrer le contrôle de l'État sur la télévision. À l'intérieur du Parti socialiste, le ministre de la Culture, Jack Lang, s'inquiète des conséquences que pourrait avoir ce desserrement sur la pénétration de la culture américaine. Les adversaires des socialistes, dont l'ancien président Giscard d'Estaing, estiment au contraire que l'État doit se retirer complètement du secteur audiovisuel.

La défaite des socialistes aux élections législatives de 1986 vient changer la donne dans la régulation du secteur. Dès le 11 avril, le nouveau premier ministre, Jacques Chirac, annonce son intention de faire voter, avant l'été, une loi sur la communication, dont une des ambitions sera de désengager l'État d'un secteur où il pèse trop lourd. Une privatisation d'une partie du service public, ajoute-t-il, devrait permettre à la télévision de mieux se développer.

Dans cette foulée, le ministre des Communications, François Léotard, dépose un projet de loi relatif à la liberté de communication. Une Commission nationale

de la communication et des libertés succédera à la Haute Autorité, à titre d'instance centrale régulatrice du secteur, mais il y aura « élargissement du principe de liberté d'installation et d'exploitation des stations ou réseaux de radio et de télévision afin que se constitue à côté d'un secteur public amenuisé un secteur privé de taille ».

Le mot « privatisation » apparaît dans le projet de loi. À l'article 58, il est écrit que « sera transféré au secteur privé [...] le capital de la société nationale de programme Télévision française I ». Cette chaîne est à ce moment la plus importante des trois chaînes publiques.

Dans le débat autour du projet de loi, le gouvernement se butte à l'opposition des journalistes et des syndicats de TFI ainsi que des deux autres chaînes publiques. Il y a grève et arrêt de la programmation, à l'exception de quelques films et nouvelles. Les nouvelles chaînes dites de service public, la Cinq et TV6, demeurent cependant en ondes. Une association de téléspectateurs et d'autres groupes s'opposent aussi au projet, ce qui n'empêche pas la privatisation de TFI.

En 1987, en plus de la vente de TFI, il y a annulation des permis accordés à la Cinq et à TV6, qui sont remplacées par deux chaînes privées. Pour ce qui est de la vente de TFI, 50 % des parts sont réservées aux grands investisseurs, 40 % au public, et 10 % aux employés.

7.3 La sous-traitance dans les prisons du Tennessee

[Retour à la table des matières](#)

La troisième politique de décentralisation structurelle diffère d'abord des deux précédentes par le secteur où elle se produit, soit celui des prisons, très différent de celui des communications. Cette politique est aussi différente des deux autres en ce qu'elle instaure une privatisation partielle, par sous-traitance, plutôt qu'une privatisation globale comme dans les deux cas précédents. La privatisation globale, au sens où nous l'entendons, est d'ailleurs étrangère au système politico-sociétal américain.

Donahue (1989) estimait, à la fin des années 1980, que seulement 1,5 % de la main-d'œuvre aux États-Unis se trouvait dans des entreprises publiques, alors que cette proportion était de 6,7 % dans les autres pays développés.

Cependant, des organisations publiques comme les prisons, dont il est difficilement concevable qu'elles soient entièrement privatisées, peuvent l'être partiellement par sous-traitance.

Cette question a été très débattue aux États-Unis. Déjà au XIX^e siècle, plusieurs prisons étaient privées, mais au début du XX^e siècle des lois sont votées dans les États pour mettre fin à cette pratique. Toutefois, à partir des années 1970, le nombre des personnes incarcérées augmente rapidement, ce qui relance le débat sur l'existence de prisons privées.

Généralement, les prisons privées sont la propriété de firmes qui sollicitent des contrats au palier des municipalités, des États, ou même du gouvernement fédéral. Les partisans de cette privatisation partielle font valoir que la gestion par des organisations privées est plus efficiente et qu'elle permet aux gouvernements de faire des économies. Les adversaires opposent à cela plusieurs arguments. Il y a danger, disent-ils, que les entreprises carcérales fassent des pressions pour augmenter le nombre des prisonniers, par l'allongement des sentences ou par le resserrement des conditions requises pour la libération avant terme. On craint aussi ce qui peut arriver en cas de grève, de faillite ou de situation d'urgence. Plus généralement, les opposants s'interrogent sur la pertinence pour les gouvernements de confier à des organisations du domaine privé des activités qui sont considérées comme proprement étatiques.

C'est dans ce contexte que l'équipe Reagan, quand elle arrive à la direction du gouvernement fédéral, en 1981, déclare son intention d'augmenter la privatisation dans les services publics. Avec la récession du début des années 1980, le gouvernement diminue les transferts financiers en direction des États, si bien que ceux-ci en viennent à considérer la sous-traitance comme une façon de faire des économies dans la gestion des services publics.

Les tribunaux se prononcent, à partir de 1982, sur la constitutionnalité du recours à la sous-traitance dans le secteur carcéral (Sellers, 1993). Un peu plus tard, la commission Grace, créée par le président en 1982, déclare, dans son rapport de 1988, que la sous-traitance est la méthode la plus fructueuse pour assurer la pres-

tation des biens et services fédéraux. Une autre commission, créée par le président, affirme, en 1988, qu'il en est ainsi dans la gestion des prisons, même si plusieurs groupes qui s'étaient présentés devant elle étaient d'avis contraire.

C'est dans ce contexte que l'État du Tennessee amorce une politique de sous-traitance dans le secteur carcéral. Un des acteurs principaux est la Corrections Corporation of America (CCA), l'entreprise la plus importante dans le secteur carcéral (Schneider, 1999). Cette entreprise a été fondée, entre autres, par un ancien président du Parti républicain du Tennessee, et elle a des liens avec plusieurs leaders politiques et financiers de l'État.

À ce moment, le Tennessee fait face à une crise dans son système de justice criminelle. Les prisons sont surpeuplées, le taux de violence y est plus élevé que partout ailleurs aux États-Unis et les déficits budgétaires s'accroissent. Un ordre de la Cour enjoint à l'État de réduire le nombre de prisonniers.

Face à cette situation, la CCA offre de payer 100 millions de dollars à l'État pour un bail de 99 ans et s'engage à gérer l'ensemble du système correctionnel pour adultes. Elle s'engage également à investir 250 millions de dollars pour de nouvelles installations et demande à recevoir 170 millions de dollars par an pour gérer l'ensemble du système, soit approximativement ce qu'il en coûte annuellement à l'État.

Le gouverneur républicain, Lamar Alexander, est très intéressé par l'offre, d'autant plus que l'opinion publique semble plutôt favorable : 40% des électeurs appuient le projet, contre 32% qui le désapprouvent.

Toutefois, plusieurs groupes d'intéressés font du lobbying contre le projet de la CCA. Parmi ces groupes, il y a celui des employés de l'État, des associations d'avocats, une association qui défend les libertés civiles.

L'assemblée législative de l'État est favorable, en principe, à la sous-traitance, mais pas pour l'ensemble des prisons. Le lobby des opposants a renforcé les réticences des élus. Un projet de loi est adopté, en 1986, mais il ne permet la gestion privée que des prisons à sécurité moyenne. Les restrictions apportées au financement et à l'exercice de l'autorité sont à ce point importantes qu'une seule firme fait une soumission. Quant à la CCA, elle se retire du dossier.

Ce n'est qu'en 1992 qu'un premier contrat est accordé. La CCA l'obtient, même si une autre firme avait fait, dit-on, une soumission moins élevée. Le contrat consiste à gérer une grande prison étatique, sans plus.

7.4 Ressemblances et différences entre les politiques

Le pouvoir dans l'émergence des politiques

[Retour à la table des matières](#)

Dans les trois politiques étudiées, ce sont les gouvernants qui ont mis à l'ordre du jour les problèmes dont les tentatives de résolution devaient mener à des mesures de privatisation globale ou partielle des organisations concernées.

C'est en France que l'opposition à ces mesures a été la moins grande. Non seulement les acteurs sociétaux ont peu participé au débat, mais à l'intérieur même du système politique les positions de pouvoir des opposants étaient peu avantageuses. Les socialistes avaient posé, dès 1981, les premiers gestes en vue de libérer la télévision publique de l'emprise de l'État. C'était là, selon eux, le principal problème qui découlait des politiques encadrantes régissant la télévision publique. C'est pourquoi ils auraient eu mauvaise grâce de s'opposer trop fermement au projet de privatisation de TFI annoncé par le gouvernement de droite qui leur a succédé, en 1986. Il y a bien, de façon rituelle en France, une opposition de dernière minute des employés de l'État et de groupes de consommateurs, mais le processus était trop avancé à ce moment pour qu'il puisse être arrêté. L'émergence de la politique, ainsi d'ailleurs que sa formulation, fait peu de place au pouvoir des acteurs non gouvernementaux.

La privatisation de British Telecom a pour but de résoudre le problème du manque de compétition dû aux politiques encadrantes qui régissent le secteur de la téléphonie. Elle a comporté, comme en France, un transfert important d'attributions. Les mécanismes de surveillance mis en place au moment de la privatisation de British Telecom étaient plus contraignants que ceux qu'on retrouve en France. L'opposition qui s'est manifestée à la Chambre des lords a contesté le poids de ces

contraintes. Et puis le Parti travailliste, qui formait l'opposition au gouvernement Thatcher, n'était pas aussi commis à la réforme que l'était l'opposition socialiste en France. Dans les deux cas, les acteurs non gouvernementaux ne participent pas à l'émergence de la politique.

Le cas américain est bien différent des deux précédents. Le secteur est autre et la privatisation n'est que partielle, par voie de sous-traitance. Elle vise à régler le problème de la hausse des coûts dans le secteur carcéral. L'opposition au projet de sous-traitance vient non pas tant du système politique que de sa base sociétale, c'est-à-dire des acteurs non gouvernementaux. L'opposition s'exprime par le lobbying de groupes d'intéressés. La position de pouvoir du gouvernement républicain, qui a été l'instigateur du projet, et des deux chambres qui l'appuient s'en trouve affaiblie, ce qui explique que la politique de privatisation ait été fortement réduite.

Le pouvoir des acteurs périphériques

Le projet de privatisation partielle des prisons du Tennessee s'inscrit dans un système où il y a décentralisation politique du gouvernement fédéral aux États fédérés, et décentralisation administrative de l'État du Tennessee vers les différentes prisons de l'État. Le gouvernement du Tennessee est donc à la fois une instance périphérique, ou mieux, semi-périphérique, par rapport au gouvernement central, et une instance centrale par rapport aux instances pour lui périphériques que sont les prisons.

Dans la politique de décentralisation structurelle, à l'intérieur de l'État, les acteurs périphériques tels que définis par les politiques encadrantes sont les directions des prisons. D'après les informations dont nous disposons, elles ne sont pas intervenues dans le processus, ce qui tient à la position dominée qu'elles occupent dans un système de décentralisation administrative peu favorable aux acteurs périphériques.

Au Royaume-Uni et en France, les entreprises qui ont été privatisées, soit British Telecom et TFI, se trouvent au palier national, à l'intérieur duquel elles sont décentralisées fonctionnellement. Différents organismes autonomes successifs

sont chargés de surveiller le fonctionnement de British Telecom et de TFI, qui se trouvent ainsi à être périphériques à la fois par rapport au centre et par rapport aux organismes autonomes décentralisés créés par le centre.

À titre d'acteurs doublement périphériques, British Telecom et TFI sont évidemment dans des positions de pouvoir très subordonnées. Dans les deux politiques de privatisation globale, ces acteurs périphériques n'ont exercé aucun pouvoir, sur la place publique tout au moins. Il n'est cependant pas impossible que leurs dirigeants aient cherché à agir dans les coulisses, encouragés entre autres par le livre de Jean-Marie Cavada.

Le pouvoir grâce aux coalitions

Étant donné le grand écart entre les positions de pouvoir des acteurs centraux et celles des acteurs périphériques qui dirigeaient British Telecom et TFI, il n'était guère utile, de part et d'autre, de former des coalitions. D'après les informations dont nous disposons, les deux organisations faisant l'objet de politiques de privatisation n'ont pas cherché à s'allier avec d'autres acteurs pour contrer ces politiques.

Au Royaume-Uni, l'opposition est plutôt venue du Parti travailliste, de la Chambre des lords, de certains syndiqués et des consommateurs des régions éloignées. Ils ne forment pas vraiment une coalition, mais plutôt un agrégat qui n'arrive pas à contrer le projet de privatisation, même si des coalitions très conjoncturelles à la Chambre des lords réussissent à adoucir par des amendements le projet gouvernemental.

En France, l'opposition de « droite » à l'Assemblée nationale ne peut guère s'opposer au projet de privatisation de TFI, puisque c'est elle qui l'a enclenché. L'opposition vient plutôt des syndicats d'employés, des journalistes de TFI et des autres chaînes publiques ainsi que de groupes de téléspectateurs. Là encore, il n'y a pas vraiment formation d'une coalition, mais des actions convergentes d'un agrégat. Le boycott de la programmation, par certains de ces groupes, n'amène pas le gouvernement à négocier avec les protestataires. La privatisation se fait malgré eux.

Aux États-Unis, la sous-traitance dans le secteur carcéral est plus contestée que la privatisation au Royaume-Uni et en France. Au Tennessee, les électeurs sont divisés sur la sous-traitance, ce qui se reflète chez les élus. Les dirigeants des instances déconcentrées que sont les prisons sont trop dépendants de leurs supérieurs hiérarchiques pour participer ouvertement à une coalition contre la sous-traitance. Ce sont plutôt les employés de l'État, des avocats, une association de défense des libertés civiles qui se coalisent et obtiennent, par voie de lobbying, que le projet de sous-traitance ne soit pas étendu à l'ensemble des prisons.

La légitimation du pouvoir

C'est au nom des valeurs d'efficience que le gouvernement Thatcher entreprend de privatiser British Telecom. C'est d'ailleurs cette valeur qui inspire toutes les réformes du gouvernement conservateur. Cette valeur est difficilement contestable, au début des années 1980, les élections de 1983 venant d'ailleurs confirmer que les électeurs britanniques approuvent majoritairement l'action du gouvernement Thatcher.

L'opposition du Parti travailliste a peu de poids dans les débats. Les acteurs qui, à la Chambre des lords et dans les milieux ruraux, expriment des craintes pour ce qui est de l'équité, une fois que British Telecom sera privatisé, touchent à une corde plus sensible. Les principes d'action du gouvernement Thatcher réfèrent aussi à cette valeur, comme nous l'avons vu à propos de la réforme du système de santé. C'est en donnant des assurances aux milieux ruraux, à l'occasion des débats à la Chambre des lords, que le gouvernement Thatcher arrive à mieux légitimer son action et à rendre sa position à peu près irréfutable.

En France, la légitimation de la politique de privatisation se présente autrement. Les promoteurs de cette politique font bien valoir qu'ils veulent augmenter l'efficience en instaurant de la compétition à l'intérieur du domaine public, et entre les domaines public et privé ; mais c'est la bureaucratisation et la politisation de la télévision publique qui préoccupent avant tout les socialistes quand ils entreprennent, dans les années 1980, de réformer le système public de l'audiovisuel. Par rapport à nos critères, la bureaucratisation et la politisation renvoient à des défauts dans la responsabilité et dans l'imputabilité. La bureaucratisation signifie un man-

que de responsabilisation envers les publics à la base, et la politisation signifie que l'imputabilité envers le sommet politique obéit à une logique partisane où les intérêts des partis de gouvernement ont la priorité.

Quand le gouvernement Chirac entreprend de privatiser TFI, il parle d'un État qui pèse trop lourd sur la télévision publique. Il parle aussi du développement, par la concurrence, de la télévision en général. En faisant ainsi allusion au respect des valeurs de responsabilité, d'imputabilité et d'efficacité, le gouvernement légitimait son action et la rendait irréfutable par ses adversaires. Ceux-ci ne pouvaient pas présenter leur opposition de façon plausible, étant donné qu'ils avaient déclenché, quand ils dirigeaient le gouvernement, le processus de privatisation.

Aux États-Unis, dans l'État du Tennessee, ce sont des soucis d'efficacité qui motivent les promoteurs de la sous-traitance dans la gestion des prisons. Face à l'augmentation du nombre de prisonniers et donc des coûts, la sous-traitance apparaît comme une solution. Les adversaires de la sous-traitance expriment des doutes à ce propos, en faisant valoir que les organisations sous-traitantes peuvent faire augmenter les coûts par toutes sortes de moyens. Dans l'État du Tennessee, les groupes les plus actifs dans les débats publics utilisent ces arguments et font valoir également que l'administration des prisons fait partie de la vocation spécifique des gouvernements. On peut interpréter cet argument comme faisant référence à la nécessité de ne pas soustraire de façon excessive, au nom de l'efficacité, les dirigeants des prisons à l'imputabilité envers le centre politique.

En conclusion, on peut dire que les différences entre les trois politiques étudiées tiennent moins au fait que la privatisation qu'elles veulent instaurer est globale ou partielle qu'aux sociétés où elles sont élaborées. La nature fédérale du système politique américain, sa valorisation du domaine privé et la part prise par les acteurs à la base de la société dans les politiques publiques distinguent la politique américaine de privatisation des politiques britannique et française. Ces facteurs pèsent plus lourd que les enjeux débattus, soit la privatisation partielle dans le cas américain, et la privatisation globale dans les deux autres cas.

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir

Troisième partie

Considérations théoriques

[Retour à la table des matières](#)

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir
3^e partie : Considérations théoriques

Chapitre 8

Retour sur les propositions de recherche

[Retour à la table des matières](#)

Les douze politiques de décentralisation étudiées au cours des quatre chapitres précédents sont plus ou moins conformes aux quatre propositions de recherche formulées au chapitre 3. Dans le présent chapitre, nous revenons sur chacune de ces propositions de recherche pour les confronter aux douze politiques étudiées dans le but d'arriver à des constats qui dérivent plus ou moins des propositions. La discussion d'une proposition est suivie d'une brève présentation d'autres travaux sur la décentralisation qui se rapportent à la proposition sous examen. Nous procédons de la même façon pour l'étude de chacune des quatre propositions.

Ce retour sur les propositions de recherche est destiné à préparer le dernier chapitre, où sera présenté un début de théorisation des politiques de décentralisation, sous forme d'une série d'hypothèses portant sur les relations de pouvoir dans ces politiques.

8.1 La première proposition de recherche

[Retour à la table des matières](#)

Rappelons que notre première proposition de recherche prédisait que plus les acteurs non gouvernementaux exercent du pouvoir dans l'émergence d'une politique de décentralisation, plus il y a de chances que soient adoptés les transferts compris dans cette politique.

Tableau 3.

Les deux éléments centraux de la première proposition de recherche

[Retour à la table des matières](#)

Politique	Acteurs à l'origine de la politique	Attributions modifiées dans la politique
Déconcentration au Sénégal (santé)	Organisations internationales	autorité dans la mise en oeuvre
Déconcentration au Royaume-Uni (santé)	gouvernement	autorité
Déconcentration au Québec (information)	ministre des Communications	aucune
Délégation à Baltimore (éducation)	coalition extérieure au gouvernement municipal	aucune
Délégation en Australie Occidentale (éducation)	gouvernement et ministre de l'Éducation	autorité
Délégation au Québec (santé)	gouvernement et ministre de la Santé	financement, autorité
Dévolution en Espagne	gouvernements, partis et groupes	aucune

Politique	Acteurs à l'origine de la politique	Attributions modifiées dans la politique
Dévolution en France	gouvernement	autorité
Dévolution aux Pays-Bas (logement)	directeur général du ministère du Logement	autorité dans la mise en oeuvre
Privatisation au Royaume-Uni (téléphonie)	gouvernement	aucune
Privatisation en France (télévision)	gouvernement	aucune
Privatisation au Tennessee	gouvernement de l'État	financement, autorité

Le Tableau 3 présente sommairement, à propos de chacune des douze politiques de décentralisation, les acteurs qui sont à l'origine de la politique et les attributions qui ont fait l'objet de modifications importantes.

Dans neuf cas sur douze, seuls des acteurs gouvernementaux du système politico-sociétal considéré sont à l'origine de la politique de décentralisation visant à transformer les politiques encadrantes existantes. Les seules exceptions se trouvent dans la politique de décentralisation administrative au Sénégal dont les instigateurs sont des organisations internationales, dans la politique de décentralisation fonctionnelle à Baltimore où l'instigation vient d'une coalition extérieure au gouvernement municipal, et en Espagne où des groupes régionaux participent à l'émergence de la politique de dévolution.

Le cas du Sénégal est exceptionnel en ce que des acteurs extérieurs au système politico-sociétal sont à l'origine de la politique de décentralisation. La politique adoptée par le gouvernement sénégalais est conforme à ce que voulaient les organisations internationales, mais il n'en va pas de même de sa mise en oeuvre. Les résistances des acteurs centraux et périphériques font que les transferts adoptés en matière d'autorité ne sont pas appliqués de façon conforme à la politique officielle. Il y a là un phénomène qui a été souvent observé dans l'analyse des

politiques publiques (voir en particulier Bardach, 1977 ; Pressman et Wildavsky, 1984) et dont il faudra tenir compte quand viendra le temps de formuler des hypothèses.

Dans les deux autres cas, où ce n'est pas seulement le gouvernement qui est à l'origine d'une politique de décentralisation, les instigateurs réussissent assez bien à faire adopter les politiques de décentralisation qu'ils désirent. La coalition qui est à l'origine de la politique de délégation à Baltimore réussit finalement, avec l'aide d'autres acteurs, à faire adopter une politique de décentralisation inspirée du *school-based management*, qui correspond à peu près à son intention de départ.

En Espagne, des groupes régionaux, en Catalogne et au Pays Basque tout particulièrement, sont très actifs dans l'émergence de la politique de dévolution. On a vu que la formulation de cette politique a été très négociée, mais qu'elle a abouti à des résultats assez conformes au projet de départ, pour ce qui est des attributions transférées aux régions.

Dans les neuf cas où ce sont seulement des acteurs gouvernementaux qui sont à l'origine d'une politique de décentralisation, leur succès à la faire adopter est variable. Au Québec, le ministre des Communications fait adopter, sans difficulté, sa politique de déconcentration. Le gouvernement n'a pas à modifier les transferts prévus dans les deux politiques de privatisation globale, au Royaume-Uni et en France, à cause surtout de l'avantage dont il dispose sur les partis d'opposition. Dans les six autres cas des transferts sont modifiés, ce qui tend à confirmer notre proposition de recherche.

La politique de décentralisation du gouvernement britannique dans le secteur de la santé ne peut être adoptée qu'avec des modifications en matière d'autorité, à cause surtout de l'opposition des médecins, appuyés par l'opinion publique. Même si le gouvernement est l'acteur dominant, selon les règles officielles du jeu, sa position de pouvoir n'est pas très favorable face à un groupe aussi puissant que celui des médecins, dans le système de santé britannique comme dans les autres.

Le gouvernement québécois se heurte également à la résistance des médecins dans son projet de création des régions régionales de la santé et des services sociaux. Là aussi, des compromis doivent être faits en matière de financement et d'autorité pour que la politique soit adoptée.

La politique de dévolution, en France, est adoptée avec quelques modifications en matière d'autorité, négociées au Sénat. Même s'il s'agit d'une politique du gouvernement, elle est surtout menée par un ministre, Gaston Defferre, qui réussit à s'allier les élus locaux sur la décentralisation des « pouvoirs ». Elle profite aussi du contexte créé par un changement de président et de gouvernement, tous deux socialistes. Ces phénomènes de conjoncture, qu'on observe aussi en Espagne et aux Pays-Bas, devront être pris en compte dans notre reformulation des propositions de recherche.

Aux Pays-Bas, la politique de dévolution dans le secteur du logement trouve son origine dans le milieu gouvernemental, à l'occasion d'un changement de ministre, son émergence ne débordant pas ce milieu. L'adoption se fait sans que les transferts d'attributions prévus soient modifiés ; mais, dans sa mise en oeuvre, l'autorité des élus locaux est battue en brèche par les fonctionnaires déconcentrés sur le territoire, qui exercent un pouvoir effectif plus grand que ce que prévoient les règles officielles.

Le gouverneur de l'État du Tennessee présente un projet de sous-traitance applicable à toutes les prisons de l'État. Les deux chambres, quant à elles, sont favorables au principe, mais s'opposent à ce qu'il soit appliqué à l'ensemble des prisons. Des lobbies les appuient et font en sorte que le projet, adopté en 1986, contienne des contraintes à ce point importantes, pour ce qui est du financement et de l'autorité, que ce n'est que six ans plus tard qu'il y aura privatisation partielle d'une des prisons du Tennessee.

En Australie-Occidentale, ce sont surtout les tergiversations du ministère de l'Éducation qui expliquent que le projet gouvernemental dit « Better Schools » est modifié pour ce qui est du transfert de l'autorité au palier des écoles. Le ministère n'a pas cherché l'appui d'acteurs non gouvernementaux dans l'émergence de la politique de décentralisation de l'autorité qu'il cherchait à instaurer.

Les principaux constats

En plus de la confirmation partielle de la proposition de recherche, cinq constats principaux se dégagent de l'examen que nous venons de faire des douze politiques, en les confrontant à la première proposition de recherche.

- 1.1 L'aptitude des promoteurs d'une politique à faire émerger et à faire adopter cette politique dépend de l'ensemble de leurs atouts et non de leurs seuls atouts officiels, statutaires ou actionneurs. Ces atouts, qu'on peut dire effectifs, sont relatifs à ceux des autres acteurs qui participent à la politique de décentralisation considérée. Ainsi, la position du gouvernement ou de la coalition gouvernementale comme acteur dominant dans un système partisan varie selon la position de pouvoir du ou des partis d'opposition.
- 1.2 Il y a des secteurs sur lesquels portent les politiques de décentralisation, où les acteurs sociétaux occupent des positions de pouvoir plus avantageuses que dans d'autres secteurs. Il en est ainsi du secteur de la santé, où les médecins sont des acteurs puissants. Par contraste, le secteur de l'information administrative ou encore celui du logement ne comprend pas d'acteurs sociétaux dont les positions de pouvoir sont très avantageuses.
- 1.3 Des acteurs en position dominante dans l'adoption d'une politique de décentralisation sont parfois impuissants à faire en sorte que la mise en oeuvre soit conforme à l'adoption. La politique de décentralisation administrative au Sénégal et celle de décentralisation politique aux Pays-Bas illustrent une telle situation.
- 1.4 Le Tableau 3 montre que les attributions en matière d'autorité sont celles qui font le plus souvent l'objet de compromis ou de négociations, suivies de celles qui touchent le financement. Les attributions en matière d'autorité sont aussi celles où les différences les plus importantes existent entre l'adoption et la mise en oeuvre.

- 1-5 Enfin, des phénomènes de conjoncture, comme le changement d'équipes gouvernementales, favorisent les acteurs qui prennent l'initiative de faire adopter des politiques de décentralisation. Ce point a d'ailleurs été noté par Kingdon (1995) à propos des politiques publiques des secteurs de la santé et du transport.

L'apport d'autres auteurs

[Retour à la table des matières](#)

Les politiques de décentralisation des équipes gouvernementales peuvent viser entre autres à assurer l'avantage du parti de gouvernement sur ses adversaires, selon des calculs plus ou moins subtils, et cela sous le prétexte de s'attaquer aux défauts des politiques encadrantes existantes. Ainsi, Wolman (1988) a montré que le gouvernement Reagan, en remplaçant les subventions conditionnelles aux États fédérés par de grands blocs de subventions moins conditionnelles, estimait que les États useraient de leur discrétion pour favoriser davantage les milieux ruraux, plutôt républicains, que les milieux urbains, plutôt démocrates et plus choyés par les politiques fédérales. À la même époque, les politiques de centralisation municipale du gouvernement Thatcher, au Royaume-Uni, s'attaquaient surtout aux milieux urbains tenus par le Parti travailliste, à commencer par la communauté métropolitaine du Grand Londres, supprimée par le gouvernement conservateur.

Elander et Montin (1990), ainsi que d'autres auteurs, ont aussi noté que le contexte économique et idéologique de la fin des années 1970 et du début des années 1980 avait rendu les gouvernements plus sensibles aux problèmes découlant de la centralisation. On a décentralisé pour refiler aux instances périphériques des fardeaux financiers encombrants dans la lutte aux déficits budgétaires, et aussi parce que l'idéologie néo-libérale comporte un préjugé favorable à la décentralisation. Dans les pays en voie de développement, les politiques de décentralisation seraient la conséquence du processus de démocratisation et de libéralisation (Aziz et Arnold, 1996), quand ils n'ont pas été imposés de l'extérieur, comme au Sénégal, par les mesures dites d'ajustement structurel des organisations d'aide internationale.

Ces considérations nous amènent à apporter deux ajouts aux constats qui ont été faits à la suite de la discussion de notre première proposition de recherche.

- 1.6 Il arrive que les transferts prévus dans une politique de décentralisation soient inspirés de calculs partisans, tels que le parti ou la coalition de gouvernement favorise directement ou *indirectement* par *ces* transferts les milieux qui les appuient majoritairement.
- 1.7 Les problèmes tenant aux politiques encadrantes, qui justifient les politiques de décentralisation, sont accentués par des considérations budgétaires ou idéologiques qui inclinent les acteurs dominants à transférer des attributions contraignantes vers la périphérie.

8.2 La deuxième proposition de recherche

[Retour à la table des matières](#)

La deuxième proposition de recherche était formulée ainsi : le pouvoir des acteurs de la périphérie dans le déroulement d'une politique de décentralisation est d'autant plus grand qu'est grande la décentralisation existant entre le centre et la périphérie.

On trouve, dans le Tableau 4, l'état de la centra-décentralisation existant au moment où émergeaient les douze politiques de décentralisation, ainsi que les positions de pouvoir tenues par les acteurs périphériques. On a estimé que ces positions de pouvoir étaient dominantes, codominantes, semi-dominantes et non dominantes, selon que des acteurs périphériques étaient les seuls à dominer dans la politique, qu'ils dominaient avec des acteurs centraux, qu'ils ne dominaient que par rapport à certains enjeux ou qu'ils ne dominaient par rapport à aucun enjeu.

Le Tableau 4 montre que deux politiques de déconcentration ont émergé dans des systèmes très centralisés, soit celui de la santé au Sénégal et celui de l'information administrative au Québec. La politique de dévolution en direction des régions, en Espagne, émerge elle aussi dans le système très centralisé laissé en place par le régime franquiste, mais il était décentralisé sous le régime républicain qui

l'a précédé, ce que les acteurs qui ont participé à la politique ne manquaient pas de rappeler.

Cette situation, qui n'est pas comparable aux deux précédentes, se traduit par des positions de pouvoir des acteurs périphériques qui sont beaucoup plus favorables en Espagne qu'au Sénégal et au Québec.

Les leaders politiques régionaux sont les principaux acteurs périphériques dans la politique de dévolution, en Espagne. Leur position de pouvoir n'était pas favorable sous le régime franquiste, mais dans la mesure où ils se réclament de la situation antérieure, sous la République, on peut considérer qu'ils se positionnent de façon beaucoup plus favorable. En fait, ils ont été des acteurs codominants dans le long processus de négociation qui a mené à la décentralisation politique régionale et à la création, sur demande, de communautés dites autonomes.

Quant aux acteurs périphériques dans les politiques de déconcentration au Sénégal et au Québec, ils sont manifestement non dominants dans l'adoption des politiques. Au Sénégal, le manque de collaboration des professionnels et autres personnels fait de ceux-ci des acteurs codominants dans la mise en oeuvre des politiques, par le pouvoir de veto qu'ils exercent dans ce processus.

Dans trois autres politiques, la situation de départ est celle d'une déconcentration, avec en plus, dans deux cas sur trois, des éléments de délégation ou de dévolution. La politique de privatisation partielle, dans le secteur carcéral, au Tennessee, est formulée dans le but de modifier la situation de déconcentration existante, où les prisons sont administrées par des employés de l'État. Comme c'est généralement le cas aux États-Unis, des groupes à la base de la société interviennent. Ils contribuent par leurs interventions à restreindre le plan de sous-traitance du gouverneur, auquel s'opposent également les élus. On peut considérer que les acteurs de la périphérie sont codominants dans cette politique.

Au Royaume-Uni, la politique de déconcentration dans le secteur de la santé contient des éléments inspirés de la privatisation. Elle part d'une situation où la déconcentration était mêlée de délégation, en direction des médecins tout particulièrement. Ces acteurs, qui sont puissants dans un peu tous les systèmes de santé, le sont dans la politique étudiée. Exclue de la « communauté » qui gouvernait jusque-là le système de santé, ils obtiennent, sur des enjeux qui les concernent, des concessions du gouvernement, ce qui en fait des acteurs semi-dominants.

Tableau 4.

Les deux éléments centraux de la deuxième proposition de recherche

[Retour à la table des matières](#)

Politique	Centra- décentralisation exis- tante	Position de pouvoir des acteurs périphériques
Décentralisation au Sénégal (santé)	Centralisation administrative	non dominante dans l'adoption, mais codominante dans la mise en oeuvre
Déconcentration au Royaume-Uni (santé)	déconcentration et délégation	semi-dominante
Déconcentration au Québec (information)	début de déconcentration	non dominante
Délégation à Baltimore (éducation)	délégation	codominante
Délégation en Australie occidentale (éducation)	délégation	non dominante
Délégation au Québec (santé)	délégation	semi-dominante
Dévolution en Espagne	centralisation politique	codominante
Dévolution en France	dévolution et déconcentration	semi-dominante
Dévolution aux Pays-Bas (logement)	déconcentration	élus et entreprises : non dominante ; fonctionnaires : codominante dans la mise en oeuvre
Privatisation au Royaume-Uni (téléphonie)	délégation	non dominante
Privatisation en France (télévision)	délégation	non dominante

Politique	Centra-décentralisation existante	Position de pouvoir des acteurs périphériques
Privatisation au Tennessee (prisons)	déconcentration	codominante

Aux Pays-Bas, quand survient la politique de dévolution, le secteur du logement est décentralisé politiquement et administrativement au palier provincial. Ce sont les fonctionnaires du palier central et du palier provincial qui exercent le plus de pouvoir dans les négociations qui mènent à l'adoption de plans de rénovation ou de développement au palier local. Les élus locaux et les entreprises ne participent pas à l'élaboration de la politique de dévolution et leur participation à la mise en oeuvre est restreinte par les interventions des fonctionnaires déconcentrés. On peut considérer ceux-ci comme codominants dans la mise en oeuvre.

Ces trois cas tendent à montrer, en comparaison avec les trois premiers, que l'état de la centra-décentralisation au départ est significatif pour ce qui est de la position de pouvoir des acteurs périphériques. Si on fait exception du cas particulier de l'Espagne, ces acteurs sont moins bien placés, au Sénégal et au Québec, qu'aux États-Unis, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, ce qui se traduit par un pouvoir moindre dans les politiques qui les concernent. Toutefois, la présence de groupes puissants dans la périphérie, qui n'appartiennent pas à l'appareil gouvernemental, est un facteur qu'il faut également prendre en compte.

Il n'y a pas moins de cinq politiques de décentralisation qui sont élaborées à partir d'une situation de délégation du centre à la périphérie. Ce sont les trois politiques de décentralisation fonctionnelle, au Québec, aux États-Unis et en Australie-Occidentale respectivement, ainsi que les deux politiques de privatisation au Royaume-Uni et en France.

La politique québécoise de délégation dans le secteur de la santé et des services sociaux substitue des régies régionales aux conseils régionaux existants. Les médecins, mais aussi des élus locaux mêlés à l'action des conseils régionaux,

exercent du pouvoir sur les enjeux qui concernent l'autorité, ce qui fait d'eux des acteurs semi-dominants dans la création des régions régionales.

Le pouvoir des acteurs périphériques est tout aussi important dans la politique qui a mené à une plus grande décentralisation fonctionnelle vers les écoles publiques dans la ville de Baltimore. Les entreprises locales et les représentants des minorités, mais aussi les syndicats d'enseignants sont les acteurs dominants avec le maire et les administrateurs scolaires dans cette politique, inspirée du *school-based management*, qui augmente le financement et l'autorité des écoles. Il n'en va pas de même toutefois en Australie-Occidentale, où la situation de départ est moins décentralisée qu'aux États-Unis et où le ministre de l'Éducation est moins responsable envers sa base que ne l'est le maire de Baltimore. De plus, la recentralisation, du projet effectuée par le ministre a pour effet de démobiliser les acteurs périphériques.

Les politiques de privatisation dans le secteur des communications, au Royaume-Uni et en France, se distinguent des trois politiques de délégation en ce que la décentralisation fonctionnelle de départ n'est pas de nature territoriale. British Telecom et la TFI sont des organisations qui couvrent tout le territoire de leurs sociétés respectives. Elles sont en cela plus près du centre que les organisations qui sont décentralisées territorialement, en plus d'avoir des publics moins susceptibles de former des groupes d'intéressés que dans les secteurs de la santé ou de l'éducation. Cela explique que, dans les deux politiques, les acteurs périphériques ont été non dominants.

Reste la politique de dévolution en faveur des collectivités territoriales et de leurs élus adoptée en France au cours des années 1980. La situation de départ est celle d'une dévolution mêlée de déconcentration, étant donné l'autorité dont disposent les préfets. L'instigateur de la politique, le ministre Gaston Defferre, se présente comme le porte-parole des élus territoriaux, qui appuient majoritairement son initiative. Mais dans l'ensemble, ces élus sont des acteurs semi-dominants. Cette sous-dominance sur des enjeux concernant l'exercice de l'autorité a surtout été le fait des élus du Sénat, qui ont négocié avec Defferre certaines modalités de la réforme. Ces élus doivent être considérés comme des acteurs qui sont à la fois centraux et périphériques par le fait qu'ils représentent la périphérie dans des instances centrales.

Les principaux constats

Par rapport à la deuxième proposition de recherche, six constats se dégagent de nos analyses.

- 2.1 Quand les types de décentralisation qui existent dans les situations de départ sont multidimensionnels, la combinaison des deux types existants doit être prise en compte. Ainsi, la déconcentration mêlée de délégation est plus favorable aux acteurs périphériques que la simple déconcentration, comme semble l'indiquer la politique britannique dans le secteur de la santé, comparée aux deux autres politiques de déconcentration. À l'inverse, quand la décentralisation politique est mêlée à la décentralisation administrative, comme c'est le cas en France à l'égard des collectivités territoriales, les acteurs périphériques semblent être en moins bonne position que dans la simple dévolution.
- 2.2 Les secteurs de politiques publiques font une différence, comme nous l'avons déjà noté dans le constat I.2. Ainsi les acteurs périphériques sont généralement en meilleure position de pouvoir dans les secteurs de la santé ou de l'éducation que dans les secteurs du logement ou de l'information administrative.
- 2.3 Il y a aussi des différences d'une société à l'autre. Les groupes d'intéressés dans la périphérie participent davantage à l'élaboration des politiques publiques aux États-Unis qu'en France, quelle que soit la décentralisation existante au moment où émerge la politique. Il est cependant à noter que les deux politiques françaises sont nationales, alors que les deux politiques américaines sont sous-nationales.
- 2.4 L'étude de la politique de dévolution en Espagne a montré que au-delà de la décentralisation existante, les acteurs politiques peuvent se définir par rapport à un état antérieur de la décentralisation, ce qui leur confère des atouts normatifs supérieurs à ceux dont ils disposent dans la décentralisation existante.

- 2.5 À l'intérieur des limites définies par la décentralisation existante, le leadership d'acteurs périphériques ou d'acteurs centraux favorables à la politique de décentralisation peut lui aussi modifier la situation. La politique de délégation à Baltimore et les politiques de dévolution en Espagne et en France en sont des exemples convaincants.
- 2.6 Rappelons enfin que, dans le cas de la décentralisation fonctionnelle, la situation de départ semble moins favorable aux acteurs périphériques quand la délégation est non territoriale plutôt que territoriale. Il faudrait voir cependant s'il en est ainsi dans des secteurs autres que celui des communications.

L'apport d'autres auteurs

Réfléchissant sur la restructuration des gouvernements locaux entreprise au début des années 1990 par le gouvernement conservateur au Royaume-Uni, Leach et Stoker (1997) ainsi que Johnson et Pattie (1996) signalent que les procédures suivies, et non seulement l'état de la décentralisation, peuvent favoriser ou non les acteurs périphériques. Dans le cas britannique, la création d'une commission chargée d'étudier la situation des gouvernements locaux a eu pour effet de mobiliser les acteurs périphériques, dont la position de pouvoir dans la décentralisation existante était assez avantageuse. De plus, les recommandations de la commission n'ont pas manqué d'influencer les positions prises par le gouvernement central. Les deux politiques britanniques que nous avons étudiées, ainsi que la politique de privatisation de TFI en France et la politique de création des régions régionales au Québec, illustrent elles aussi l'importance des procédures qui, dans ces trois cas, favorisent plutôt les acteurs centraux, parce que la décentralisation existante est limitée.

Blom-Hansen (1999) et Christensen (2000) montrent, pour leur part, que dans les systèmes multipartistes de sociétés où existe un régime corporatiste développé les acteurs périphériques appartenant à ce régime ont des positions de pouvoir relativement avantageuses dans les politiques de décentralisation. Les réformes

qui ne respecteraient pas la logique corporatiste auraient peu de chances d'être adoptées au Parlement. Cependant, dans la politique néerlandaise que nous avons étudiée, la « pillarisation » corporatiste, si elle a été importante dans l'impasse qui a provoqué la politique de décentralisation, n'a pas été un facteur déterminant de l'adoption et de la mise en oeuvre de cette politique.

Deux constats supplémentaires peuvent être ajoutés aux six constats précédents.

- 2.7 Les procédures suivies dans le déroulement d'une politique de décentralisation ne favorisent les acteurs périphériques que s'ils sont, au départ, dans une position de pouvoir relativement avantageuse dans la centralisation existante.
- 2.8 La position de pouvoir des acteurs périphériques peut aussi être conditionnée par la nature corporatiste ou non des acteurs qui prennent part à la politique.

8.3 La troisième proposition de recherche

[Retour à la table des matières](#)

Notre troisième proposition de recherche prédisait que lorsque les acteurs ont avantage à former des coalitions dans une politique de décentralisation, plus une coalition comprend des acteurs à la base des deux paliers concernés, en position de pouvoir favorable par rapport aux acteurs gouvernementaux des deux paliers, plus cette coalition a de chances de contrôler les enjeux qui finalisent son action.

Le Tableau 5 indique, à propos de chacune des douze politiques, les coalitions qui ont été formées et les acteurs à la base des paliers concernés qu'elles comprenaient, ainsi que le caractère efficace ou non des coalitions, pour ce qui est des contrôles qui finalisent son action.

Deux politiques n'ont pas donné lieu à la formation de coalitions, du moins d'après les informations dont nous disposons. Ce sont la politique de déconcentration au Québec et la politique de dévolution aux Pays-Bas.

La politique de déconcentration au Sénégal présente un cas où une coalition atteint ses buts, même si elle ne comprend pas d'acteurs qui sont à la base des deux paliers concernés. La coalition est formée d'organisations d'aide internationale et elle est efficace, du moins dans l'adoption de la politique. Il s'agit là d'un cas exceptionnel dont nous traiterons dans les constats liés à la troisième proposition.

Dans deux autres politiques, les coalitions comprennent des acteurs à la base des deux paliers concernés, mais elles n'atteignent pas les buts pour lesquels elles ont été formées. En Australie-Occidentale, le directeur de l'école jardine forme, dans un premier temps, un comité comprenant des administrateurs, des enseignants et des parents. Mais dans un deuxième temps, le directeur s'oppose aux autres membres pour défendre une version beaucoup moins décentralisée du projet ministériel. La coalition n'existe plus à ce moment. On peut considérer qu'elle a été inefficace pour faire adopter le projet premier de décentralisation. En France, quand le gouvernement décide de privatiser TFI, des employés et des journalistes s'allient entre eux pour contrer le projet, mais leur position de pouvoir par rapport aux acteurs centraux est très défavorable. Cette alliance est non efficace, ce qui vient confirmer par la négative notre proposition de recherche.

Il en va autrement dans la politique de privatisation de British Telecom, où des coalitions conjoncturelles entre les partis au Parlement permettent de trouver des accommodements, en faveur des milieux ruraux tout particulièrement. Les partis sont des organisations qui se trouvent au sommet de l'appareil central de gouvernement, mais qui sont aussi, par leurs adhérents et leurs électeurs, à la base de cet appareil, ainsi d'ailleurs qu'à la base des instances périphériques par rapport à cet appareil. On peut même dire que les adhérents et les électeurs des partis sont parmi les acteurs de la base ceux dont la position de pouvoir est une des plus favorables par rapport aux acteurs gouvernementaux.

Tableau 5.

Les deux éléments centraux de la troisième proposition de recherche

[Retour à la table des matières](#)

Politique	Acteurs coalisés, à la base des deux paliers concernés	Caractère efficace ou non de la coalition
Déconcentration au Sénégal (santé)	aucun	efficace
Déconcentration au Royaume-Uni (santé)	médecins	efficace
Déconcentration au Québec (information)	pas de coalition	—
Délégation à Baltimore (éducation)	entreprises, minorités et enseignants	efficace
Délégation en Australie-Occidentale (éducation)	enseignants et parents	non efficace
Délégation au Québec (santé)	élus locaux, médecins	efficace
Dévolution en Espagne	électeurs	efficace
Dévolution en France	électeurs	efficace
Dévolution aux Pays-Bas (logement)	pas de coalition	—
Privatisation au Royaume-Uni (téléphonie)	électeurs	efficace
Privatisation en France (télévision)	employés et journalistes	non efficace
Privatisation au Tennessee (prisons)	employés, avocats, défenseurs des droits	efficace

Les coalitions qui se sont formées dans les politiques de dévolution, en Espagne et en France, illustrent ce constat. En Espagne, les coalitions partisans victorieuses qui se forment au palier national et au palier régional se trouvent dans des positions avantageuses, parce qu'elles représentent des acteurs à la base, aptes à décider du sort des acteurs centraux, dont les partis de gouvernement sont les principaux éléments. Il en est un peu de même en France, quand Gaston Defferre, qui se réclame des élus locaux, arrive à susciter au Sénat des coalitions majoritaires. Dans la mesure où les sénateurs sont représentatifs des électeurs et de l'opinion publique, ces coalitions sont dans une position de pouvoir favorable par rapport au gouvernement socialiste.

En plus des acteurs partisans, d'autres acteurs à la base peuvent être des membres importants des coalitions formées à propos des politiques publiques. Il en est ainsi des médecins dans les deux politiques où ils interviennent. Au Royaume-Uni, leur association ainsi que les collèges royaux de médecins se coalisent et obtiennent, avec l'appui de l'opinion publique, que le gouvernement revienne sur la décision de restreindre en partie l'autorité déléguée aux médecins. Au Québec, les médecins ainsi que les élus locaux obtiennent une meilleure représentation aux conseils d'administration des régies régionales. Après quoi la coalition des différentes fédérations professionnelles de médecins s'oppose avec succès à la régionalisation des budgets et à l'inclusion des cabinets privés dans les plans d'effectifs médicaux. L'opinion publique, à la base de la société, appuie majoritairement les médecins dans leurs revendications.

Enfin, les deux politiques américaines de décentralisation que nous avons étudiées donnent lieu à des coalitions. Elles regroupent des acteurs à la base des deux paliers concernés, dont la position de pouvoir, par rapport aux acteurs centraux, est très favorable. À Baltimore, le directeur général du conseil scolaire mobilise des entreprises, des minorités et des enseignants. La coalition finit par obtenir que le programme du *school-based management* soit appliqué aux écoles publiques. Au Tennessee, l'action d'une coalition formée d'employés des prisons, d'avocats et des défenseurs des droits contribue à mettre en échec le projet du gouverneur d'instaurer la sous-traitance dans l'ensemble des prisons de l'État.

Les principaux constats

On peut tirer quatre constats à propos des coalitions qui comprennent des acteurs à la base des deux paliers concernés par une politique.

- 3.1 Dans des systèmes politiques très centralisés, soumis ou non à des acteurs extérieurs, les coalitions, quand elles se forment, ne nécessitent pas pour être efficaces de comprendre des acteurs qui sont à la base des paliers concernés par une politique de décentralisation. C'est le cas au Sénégal. L'absence des acteurs de la base peut cependant expliquer les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre.
- 3.2 Parmi les coalitions, celles qui incluent des partis politiques ont plus de chances de succès que les autres. Qu'elles soient strictement périphériques ou qu'elles comprennent des partis qui ont un pied dans le palier central et un pied dans le palier périphérique, ces coalitions sont dans une position avantageuse par rapport aux acteurs gouvernementaux du fait qu'elles mobilisent des acteurs qui sont des électeurs pour ces acteurs gouvernementaux.
- 3-3 D'autres acteurs à la base apportent beaucoup à une coalition à cause de leurs ressources, qu'elles soient normatives, statutaires, relationnelles, humaines, matérielles ou informationnelles. C'est le cas, en particulier, des médecins, qui sont bien pourvus de chacune de ces ressources. Les médecins sont généralement plus populaires dans l'opinion publique que les élus et les administrateurs qui dirigent les instances centrales, ce qui les place dans une position de pouvoir favorable par rapport à ces acteurs. À l'inverse, des acteurs comme les employés d'une instance touchée par une politique de décentralisation, ou encore des journalistes, sont dans une position de pouvoir beaucoup moins favorable par rapport aux acteurs gouvernementaux.
- 3.4 Il y a avantage pour une coalition, surtout quand elle ne comprend pas des acteurs puissants à la base des paliers concernés, de rassembler des

acteurs qui ont des appuis divers dans la population. Les deux coalitions américaines, dont l'une comprenait des gens d'affaires, des représentants des minorités et des enseignants, et l'autre des employés, des avocats et des défenseurs des droits, illustrent cette diversité avantageuse.

Sur un plan plus méthodologique, on peut se demander si les coalitions dont il est question dans la proposition sont toujours des coalitions au sens strict, c'est-à-dire des rassemblements concertés et temporaires d'acteurs qui participent à une politique. Certaines d'entre elles, comme celle du Tennessee, ressemblent à des tendances, durables et non concertées, d'autres, comme les coalitions qui incluent les partis et leurs électeurs, ressemblent à des agrégats, incluant des coalitions faites de dirigeants des partis. De façon générale, il s'agit d'alliances, même si leur caractère, le plus souvent concerté et temporaire, fait qu'elles ressemblent davantage aux coalitions qu'aux associations, tendances ou agrégats.

L'apport d'autres auteurs

Dans un article consacré à la réforme des gouvernements locaux en Angleterre à partir de 1992, Wilson (1996) étudie plus particulièrement les coalitions qui se sont formées à l'occasion des consultations dans le comté de Leicestershire. Ces consultations opposaient l'instance englobante qu'est le comté aux instances englobées que sont les districts, comprenant eux-mêmes des paroisses et des municipalités. Profitant du fait que les audiences révélaient les préférences des acteurs représentant ces différentes instances, les dirigeants du district ont formé une coalition des acteurs favorables au maintien de cette entité, gagnant ainsi de vitesse les opposants, d'ailleurs moins nombreux, qui préféraient le maintien des comtés à celui des districts. Cette diligence à former une coalition ajoute une modalité intéressante à la troisième proposition. On la retrouve dans une certaine mesure à Baltimore ; mais, dans d'autres situations, des coalitions victorieuses sont plutôt formées au cours du processus d'adoption d'une politique.

Rondinelli (1981), quant à lui, traite des obstacles à la décentralisation dans trois pays africains, la Tanzanie, le Kenya et le Soudan. Ses propos rejoignent, en

les développant, ce que nous avons déjà dit à propos du Sénégal. Les politiques de décentralisation menacent les hauts fonctionnaires mais aussi certains leaders locaux et certains propriétaires terriens. Parce qu'ils craignent le pouvoir des fonctionnaires déconcentrés ou encore les dirigeants des nouvelles collectivités territoriales décentralisées politiquement, ces acteurs forment des coalitions, auxquelles se joignent parfois des membres du Parlement, pour s'opposer aux politiques de décentralisation. Ces observations montrent que les coalitions opposées aux initiatives prises par les acteurs centraux peuvent comprendre non seulement des acteurs périphériques, mais aussi d'autres acteurs centraux.

Nous ajoutons donc deux autres constats à ceux qui sont reliés à la troisième proposition.

- 3.5 Dans des situations où des acteurs peuvent adhérer à l'une ou l'autre des deux coalitions opposées, il y a avantage pour les promoteurs d'une coalition à gagner de vitesse leurs opposants en formant une coalition avant eux.
- 3.6 Une coalition opposée à une politique de décentralisation venant d'acteurs centraux peut comprendre, en plus d'un certain nombre d'acteurs périphériques, d'autres acteurs centraux.

8.4 La quatrième proposition de recherche

[Retour à la table des matières](#)

La quatrième proposition de recherche affirme que les responsables d'une politique de décentralisation réussissent d'autant mieux à légitimer leur action, par rapport aux problèmes et aux solutions qu'ils définissent dans une politique de décentralisation, que les atouts normatifs qu'ils utilisent sont fondés sur des valeurs plausibles et peu contestables par leurs opposants.

Tableau 6.

Les deux éléments centraux de la quatrième proposition de recherche

[Retour à la table des matières](#)

Politique	Valeurs des acteurs responsables	Légitimation de la politique
Déconcentration au Sénégal (santé)	efficacité, coordination, efficacité, participation	très réussie
Déconcentration au Royaume-Uni (santé)	imputabilité, efficacité, équité	peu réussie
Déconcentration au Québec (information)	efficacité, équité, participation	réussie
Délégation à Baltimore (éducation)	efficacité, équité, participation	très réussie
Délégation en Australie-occidentale (éducation)	imputabilité, efficacité, participation	réussie
Délégation au Québec (santé)	efficacité, participation, représentation	peu réussie
Dévolution en Espagne	imputabilité, responsabilité	très réussie
Dévolution en France	responsabilité	très réussie
Dévolution aux Pays-Bas (logement)	efficacité, coordination, efficacité, équité, participation	très réussie
Privatisation au Royaume-Uni (téléphonie)	efficacité, équité	très réussie
Privatisation en France (télévision)	imputabilité, responsabilité	très réussie
Privatisation aux États-Unis (prisons)	imputabilité, responsabilité	réussie

On trouve dans le Tableau 6, à propos de chacune des politiques, les valeurs utilisées par les responsables, ainsi que le degré de légitimation de leur action au moyen de ces valeurs. La légitimation a été considérée comme très réussie quand elle s'appuyait sur des valeurs plausibles et peu contestées. Elle a été considérée comme réussie quand les valeurs étaient plus ou moins plausibles mais n'ont pas été contestées. Enfin, quand les valeurs ont été contestées, qu'elles aient été plausibles ou plus ou moins plausibles, la légitimation a été estimée comme peu réussie.

Dans les politiques de déconcentration, il n'y a qu'un cas sur trois, celui du Sénégal, où la légitimation par les acteurs responsables peut être évaluée comme étant très réussie. Les arguments des organisations d'aide internationale en faveur de la décentralisation n'ont pas été contestés au moment de l'adoption de la politique. Ils avaient un rapport évident avec les problèmes soulevés et les solutions proposées. C'est l'absence de développement économique et social qui préoccupe les organisations d'aide internationale. Il est dû, selon elles, à la centralisation excessive, aux effectifs administratifs trop nombreux et à la compartimentalisation d'un ministère à l'autre. Des solutions sont imposées dans le but d'arriver à plus d'efficacité, d'efficience et de coordination, et afin de stimuler par la décentralisation une plus grande participation de la base. Ces valeurs étaient tout à fait plausibles, étant donné la définition des problèmes et des solutions.

Dans la politique de décentralisation, à la fois administrative, fonctionnelle et structurelle dans le secteur de la santé, au Royaume-Uni, le gouvernement est l'acteur dominant, mais il doit composer avec la coalition des médecins, que nous avons estimée comme sous-dominante. Les valeurs exprimées par le gouvernement sont contestées avec un certain succès par les médecins. Face aux nombreux problèmes de fonctionnement du système de santé (déséquilibre entre l'offre et la demande, peu d'incitations à réduire les dépenses, etc.), le gouvernement veut augmenter l'efficacité, l'efficience et l'équité, mais les médecins font valoir qu'il ne pourra en être ainsi si, au nom de l'imputabilité, on réduit leur autonomie et on les rend moins responsables envers leurs patients. La légitimation par le gouvernement est plus ou moins plausible et elle est contestée. C'est pourquoi nous la considérons comme peu réussie.

Quant à la politique québécoise de déconcentration des services fournissant de l'information administrative, sa légitimation a été plus ou moins plausible, mais

non contestée. On peut donc la considérer comme réussie, sans plus. Le ministre et son entourage n'ont pas légitimé bien intensément une politique qui n'a guère rencontré de résistance. Les solutions proposées avaient commencé à être appliquées avec succès sur le terrain. Au début, le ministre réfère aux valeurs de coordination dans la diffusion de l'information, et de participation des citoyens à cette diffusion. Plus tard, le ministère parle d'efficience et d'équité, mais c'est davantage pour justifier les solutions adoptées que pour combattre les problèmes existants.

Dans les trois politiques de délégation, il n'y en a qu'une où la légitimation par les responsables apparaît comme très réussie : celle qui se déroule à Baltimore dans le secteur de l'éducation. La coalition formée dans la population soulève des problèmes et formule des solutions au nom des valeurs d'efficacité, d'équité et de participation. L'opposition qu'elle rencontre de la part du maire, au début du processus, puis du nouveau directeur général, un peu plus tard, n'est pas légitimée par des valeurs opposées, mais repose plutôt sur un pouvoir de temporisation qui finit par être surmonté.

La situation est bien différente en Australie-Occidentale. Le ministre de l'Éducation commence par justifier la politique de délégation par des valeurs de participation, puis, quand le projet de décentralisation a été restreint, il parle plutôt d'imputabilité et d'efficience. L'opposition qu'il rencontre étant limitée, il n'a pas à insister beaucoup sur ces deux valeurs, et c'est pourquoi on peut estimer que la légitimation de son action a été réussie, c'est-à-dire a été plus ou moins plausible mais peu contestée.

Dans la politique de création des régies régionales de la santé et des services sociaux au Québec, les responsables s'emploient peu à légitimer leur action en début de processus. L'allusion est faite à la plus grande efficacité que permettront les régies ainsi qu'à une plus grande participation et à une meilleure représentation de la population. Ces valeurs sont plus ou moins plausibles, étant donné que les régies régionales ne sont pas très différentes des conseils régionaux auxquels elles succèdent. Un peu comme au Royaume-Uni, les médecins s'opposent à certaines mesures, dont ils disent qu'elle menace leur autonomie et par là leur efficacité et leur responsabilité envers la population. La légitimation de l'action par les responsables est peu réussie, parce que plus ou moins plausible et contestée.

Les trois politiques de dévolution se distinguent des autres en ce que les responsables arrivent dans chacune d'entre elles à légitimer leur action par des valeurs plausibles et peu contestées. En Espagne, les principales valeurs sous-jacentes aux atouts normatifs qu'utilisent les responsables pour traiter des problèmes et des solutions liés à la trop grande centralisation héritée du régime franquiste sont surtout l'imputabilité, de la part des acteurs centraux, et la responsabilité, de la part des leaders régionaux. Un compromis est atteint au terme de nombreuses négociations où les protagonistes de chacun des deux camps légitiment leur action en référant à ces valeurs complémentaires. La légitimation peut être considérée comme très réussie.

La valeur de responsabilité est aussi au coeur de la légitimation par Gaston Defferre de sa politique de décentralisation. En diminuant l'autorité des préfets, elle augmente celle des élus locaux et du coup leur responsabilité envers leurs publics. Les opposants, qui craignent le déclin de la souveraineté de l'État, et donc de l'imputabilité des collectivités territoriales envers lui, ne réussissent pas à faire valoir leurs atouts normatifs. C'est de façon très réussie que Defferre et ses alliés du Sénat légitiment la politique qu'ils proposent.

La politique de dévolution dans le secteur du logement aux Pays-Bas a ceci de particulier que les acteurs centraux qui en sont les promoteurs utilisent des atouts normatifs qui réfèrent à plusieurs des valeurs que nous avons distinguées. Pour légitimer leur définition des problèmes et des solutions liés à une centralisation qu'ils jugent excessive, ils font référence aux valeurs de participation, de coordination et d'efficacité, auxquelles s'ajoutent ensuite les valeurs d'efficacité et d'équité. Cette légitimation n'est pas contestée, même si dans la mise en oeuvre les fonctionnaires résistent à la dévolution. Il y a donc légitimation très réussie de la politique, dans le processus menant à l'adoption tout au moins.

La légitimation par les responsables est également très réussie dans les deux politiques de privatisation totale, au Royaume-Uni et en France. Au cours du processus de privatisation de British Telecom, l'insistance du gouvernement conservateur sur la valeur d'efficacité est dans l'esprit du temps. Elle réfère d'ailleurs aux principes qui guident le gouvernement. Cette valeur est aussi plausible par rapport à la définition des problèmes et des solutions liés à la privatisation. Quand la Chambre des lords oppose la valeur d'équité, le gouvernement l'accepte facilement, car elle fait partie de sa philosophie. Au total, la légitimation de l'action est

plausible et peu contestée, et c'est pourquoi on peut la considérer comme très réussie.

Il en est de même en France dans le processus de privatisation de TFI, d'autant plus que l'opposition socialiste ne pouvait contester de façon plausible un projet qu'elle avait élaboré. Quant à l'opposition des employés de TFI et des journalistes, elle avait peu de prise sur les valeurs d'imputabilité et de responsabilité, opposées respectivement à la bureaucratisation et la politisation, qui motivaient le gouvernement. La légitimation par les acteurs gouvernementaux a été très réussie, parce que plausible et peu contestée.

Il y eut davantage de débats aux États-Unis, dans l'État du Tennessee. Le gouverneur de l'État, qui était l'acteur dominant au début du processus, justifia son projet de sous-traitance par la valeur d'efficacité plausible face à l'augmentation des coûts dans l'administration des prisons. Les opposants, qui finirent par être les acteurs dominants dans l'adoption de la politique, firent valoir l'imputabilité et la responsabilité, en plus d'exprimer des réserves sur une prétendue efficacité qui restait à prouver. Leurs arguments étaient plausibles, mais contestés. Ils ont eu raison du projet de sous-traitance, qui a été très amenuisé. On peut estimer que la légitimation fut réussie.

Les principaux constats

On peut tirer cinq constats des analyses reliées à notre quatrième proposition de recherche.

- 4.1 Les acteurs cherchent à légitimer leur action dans les politiques de décentralisation en ayant recours à différents arguments que nous avons pu traduire la plupart du temps dans les huit valeurs retenues. Les valeurs d'imputabilité et de responsabilité, qui renvoient surtout au statut des instances, reviennent assez souvent, mais les valeurs d'efficacité et de coordination, d'efficacité et d'équité, ainsi que celle de participation sont elles aussi utilisées assez fréquemment. Par contre, la valeur de représentativité est peu présente dans les politiques que nous avons étudiées,

même si elle se rapporte principalement à une attribution, l'autorité, qui est souvent discutée. Il se peut que l'étude d'un plus grand nombre de politiques de décentralisation la fasse apparaître plus souvent.

- 4.1 Il ne semble pas y avoir de rapport entre la plus ou moins grande complexité d'une politique et le nombre plus ou moins grand des valeurs qui sont mises à contribution. Le choix des valeurs et leur nombre semblent plutôt reliés à la stratégie des acteurs qui cherchent à légitimer leur action, aux adversaires qu'ils affrontent, et à la définition des problèmes et des solutions qu'ils estiment la plus apte à les placer dans une position de pouvoir favorable dans le déroulement de la politique.
- 4.3 Il y a des politiques de décentralisation, comme celle de déconcentration de l'information administrative au Québec, dont on se dit qu'elles auraient été adoptées de toute façon, même si sa légitimation n'avait pas été faite. Il est sans doute significatif que, même dans ces cas-là, une légitimation, si peu convaincante soit-elle, soit exprimée, laquelle a un rapport aux problèmes et aux solutions inhérents à la politique.
- 4.4 Dans d'autres politiques, au contraire, la légitimation est importante, étant donné les atouts dont disposent les opposants. Parmi ces derniers, les partis politiques et les médecins nous sont apparus comme tout particulièrement puissants. Les acteurs dominants défendent alors des valeurs plus nombreuses ou plus générales que celles de leurs adversaires, de façon à limiter les revendications de ceux-ci à des points particuliers de la politique de décentralisation. La position de pouvoir des partis d'opposition est cependant atténuée quand ils soutiennent, une fois au gouvernement, la politique de décentralisation à laquelle ils s'opposaient.
- 4.5 Quand la légitimation d'une politique de décentralisation est très réussie ou réussie, son adoption en est facilitée, mais cela n'assure pas pour autant que la mise en oeuvre soit conforme à l'adoption. Les politiques de décentralisation au Sénégal et aux Pays-Bas sont instructives à cet égard.

L'apport d'autres auteurs

Peu d'auteurs se sont intéressés à la légitimation des politiques de décentralisation au moyen d'atouts normatifs fondés sur des valeurs (pour des considérations générales, voir cependant De Vries, 2000).

Johnston et Pattie (1996) montrent que la réforme des gouvernements locaux par les acteurs centraux a été justifiée par les valeurs d'efficacité, mais aussi au nom de la clarification des structures et de l'amélioration de la démocratie, ce qui réfère aux valeurs de responsabilité, de participation et de représentativité. Norris (1997), pour sa part, signale qu'une des raisons pour ne pas réformer les gouvernements locaux aux États-Unis réside dans la crainte de s'attaquer à une valeur fondamentale dans la société américaine, soit le respect de la démocratie locale.

Marks (1996) discute des raisons qui poussent les leaders gouvernementaux à se départir de certaines attributions. D'après lui, ce ne seraient pas tant des raisons normatives que des raisons liées aux intérêts partisans qui les amèneraient à agir ainsi. Nous sommes arrivé à la même conclusion dans une étude de quelques politiques adoptées au nom d'une plus grande responsabilisation des acteurs périphériques (Lemieux, 2000).

Deux autres constats peuvent donc être ajoutés aux cinq qui précèdent.

- 4.6 Dans les politiques de décentralisation en direction des gouvernements locaux, les acteurs centraux sont tout particulièrement sensibles aux valeurs d'efficacité, de responsabilité, de participation et de représentativité.
- 4.7 En plus des valeurs qui motivent les acteurs et auxquelles ils se réfèrent pour légitimer leur action, des intérêts partisans animent les élus qui participent aux politiques de décentralisation.

Le retour sur les quatre propositions de recherche nous a permis de dégager vingt constats, auxquels se sont ajoutés huit autres constats tirés des travaux d'au-

teurs qui se sont intéressés aux phénomènes dont traitent les quatre propositions. Ces vingt-huit constats vont être repris au chapitre suivant pour formuler des hypothèses et pour construire un début de théorie des relations de pouvoir dans les politiques de décentralisation.

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir
3^e partie : Considérations théoriques

Chapitre 9

Vers une théorie du pouvoir dans les politiques publiques

[Retour à la table des matières](#)

Au terme de cet ouvrage, nous voudrions formuler un début de théorie des relations de pouvoir dans les politiques de décentralisation, et plus généralement dans les politiques publiques.

Nous reviendrons d'abord sur le postulat qui est à la base de cette théorie, à savoir que dans les politiques de décentralisation, comme dans les autres politiques publiques, les acteurs cherchent à occuper les positions de pouvoir les plus avantageuses possible, étant donné les ressources qu'ils maîtrisent à un moment donné du processus de production d'une politique. Ce postulat, qui avait été formulé dans le premier chapitre de l'ouvrage, a été enrichi par l'analyse des douze politiques étudiées. Nous en reprenons la formulation en tenant compte de cet enrichissement.

Les constats qu'ont générés les quatre propositions de recherche sont ensuite regroupés dans une organisation un peu différente de celle des propositions, mais qui découle comme elles de la définition du pouvoir qui a été donnée au chapitre I. Quatre éléments tirés de cette définition servent à présenter les hypothèses : les

positions de pouvoir et les atouts des acteurs ; les coalitions qu'ils forment ; le pouvoir normatif, constitutif, prescriptif et allocatif ; et certaines variations reliées aux paliers et aux types de décentralisation.

La dernière partie du chapitre porte sur la généralisation qui peut être faite de nos conclusions à d'autres politiques publiques que celles de décentralisation, ainsi que sur la nécessité de formaliser les relations de pouvoir pour établir de façon rigoureuse les positions de pouvoir des acteurs et les structurations du pouvoir qui en résultent.

9.1 Les préalables à la construction théorique

[Retour à la table des matières](#)

Avant de formuler les hypothèses qui découlent de nos analyses des politiques de décentralisation, il importe d'explicitier notre postulat et de définir le cadre à l'intérieur duquel les hypothèses seront formulées.

Le postulat de départ

Nous postulons dans la section 1.4 du premier chapitre que les acteurs cherchaient à occuper, selon les ressources dont ils disposent, les positions de pouvoir les plus avantageuses possible par rapport aux acteurs avec lesquels ils sont en relation.

Les ressources sont celles que nous avons présentées, en sept catégories, dans la section 1.3 du premier chapitre. Pour un acteur donné qui prend part à une politique de décentralisation, les acteurs avec qui il est en relation sont ceux qui interviennent comme lui dans cette politique.

Dans chacune de nos quatre propositions de recherche, il est question directement ou indirectement des positions de pouvoir des acteurs. Dans la première, il s'agit de celles des acteurs non gouvernementaux qui participent à l'émergence d'une politique de décentralisation. La position de pouvoir des acteurs périphériques fait l'objet de la deuxième proposition. La troisième proposition porte sur

l'amélioration de la position de pouvoir des acteurs qui entrent dans une coalition. Dans la quatrième proposition, il est question de la légitimation de l'action par les acteurs qui à titre de responsables sont généralement en position de pouvoir dominante.

La discussion des quatre propositions de recherche, dans le chapitre précédent, a permis de poser des constats qui se rapportent, eux aussi, d'une façon ou d'une autre aux positions de pouvoir des acteurs, même si cela n'est pas dit explicitement. De façon générale, le postulat présumé fait sens dans un peu tous ces constats, si bien que nous le reprenons pour fonder le début de théorisation qui va suivre.

POSTULAT : les acteurs qui prennent part aux politiques de décentralisation cherchent à occuper, selon les ressources dont ils disposent, les positions de pouvoir les plus avantageuses possible par rapport aux acteurs avec qui ils sont en relation.

9.2 Un cadre pour la formulation des hypothèses

[Retour à la table des matières](#)

À l'examen des constats qui ont été faits dans le chapitre précédent, il semble opportun de regrouper les hypothèses à être formulées en quatre catégories qui se rattachent à notre postulat et à la définition du pouvoir qui a été donnée au chapitre I.

- 1) Une première catégorie concerne les positions de pouvoir des acteurs et les atouts qui fondent cette position de pouvoir.
- 2) Les coalitions formées par les acteurs définissent une deuxième catégorie.
- 3) La troisième catégorie renvoie à la distinction que nous avons faite entre le pouvoir normatif, le pouvoir constitutif, le pouvoir prescriptif et le pouvoir allocatif.

- 4) Une quatrième catégorie, résiduaire, consiste dans des variations reliées aux paliers et aux types de décentralisation.

Les hypothèses seront toutes formulées de façon à ce qu'elles soient opératoires et falsifiables, ou mieux infirmables. Les concepts qu'elles comprennent ont été définis dans les chapitres précédents et l'énoncé d'une hypothèse sera tel que celle-ci pourra être déclarée fausse suite à sa confrontation avec les faits.

9.3 Les hypothèses relatives aux positions et aux atouts de pouvoir

[Retour à la table des matières](#)

Les positions de pouvoir des acteurs dans une politique de décentralisation sont définies en partie par les règles officielles du jeu tenant aux politiques encadrantes, qui peuvent avoir un caractère multidimensionnel (constat 2.I). Ces règles officielles donnent un caractère institutionnel aux positions de départ des acteurs périphériques.

C'est ce que pose notre deuxième proposition de recherche. Elle peut être reprise comme une hypothèse générale concernant les positions de pouvoir des acteurs de la périphérie. Nous la formulerions un peu différemment de la deuxième proposition de façon à prendre en compte, de façon explicite, le caractère institutionnel des positions de départ.

HYPOTHÈSE I : Les positions de pouvoir des acteurs de la périphérie dans le déroulement d'une politique de décentralisation sont d'autant plus avantageuses qu'est grande, sur le plan institutionnel, la décentralisation existant entre le centre et la périphérie, qu'elle soit unidimensionnelle ou multidimensionnelle.

La politique de dévolution en Espagne enseigne que la décentralisation institutionnelle, qui sert de référence aux acteurs, peut être celle qui existait avant un intermède de centralisation institutionnelle, ce que nous avons signalé dans le constat 2.4. Quand la décentralisation institutionnelle est multidimensionnelle, il

faut tenir compte des attributions rattachées aux deux types concernés, comme nous l'avons noté dans le constat 2.I.

Les règles officielles définissent aussi quelles procédures seront suivies pour produire une politique de décentralisation. Nous avons noté dans le constat 2.7 que les procédures pouvaient infléchir, à l'avantage des acteurs centraux ou des acteurs périphériques, la politique de décentralisation en cours, et que cet effet des procédures était relié au degré de décentralisation existant.

C'est pourquoi nous formulons ainsi notre deuxième hypothèse, qui peut être considérée comme un corollaire de la première.

HYPOTHÈSE 2 : Plus est grande la décentralisation entre le centre et la périphérie, plus les procédures institutionnelles suivies dans une politique de décentralisation permettent aux acteurs périphériques de se trouver dans des positions de pouvoir avantageuses.

À l'inverse, moins est grande la décentralisation existante, plus les procédures suivies permettent aux acteurs centraux de se trouver dans des positions de pouvoir avantageuses. Comme nous l'avons noté en formulant le constat 2.7, lorsque la situation de départ est celle d'une déconcentration ou d'une délégation, il est probable que les acteurs périphériques seront moins favorisés par les procédures que lorsque la situation de départ est celle d'une dévolution.

La position de pouvoir d'un acteur sur le plan institutionnel dépend surtout de ses atouts statutaires et actionneurs, comme nous l'avons vu au chapitre 2. C'est quand ils se traduisent en des atouts effectifs que les atouts officiels deviennent des instruments importants du pouvoir des acteurs gouvernementaux, qu'ils soient centraux ou périphériques (constat I.I). On peut donc considérer, comme l'énonce la troisième hypothèse, que les atouts officiels sont des conditions nécessaires mais non suffisantes du pouvoir.

Il faut aussi des atouts statutaires et actionneurs effectifs, qui sont de l'ordre du prestige ou du leadership (ce qui a été noté dans le constat 2..5), mais également des atouts normatifs, informationnels et relationnels, plus difficiles à officialiser que les atouts statutaires et actionneurs. La troisième hypothèse porte sur ce

caractère nécessaire mais non suffisant des atouts officiels et sur les atouts non officiels qui doivent les compléter.

HYPOTHÈSE 3 : Les postes et les leviers de commande officiels des acteurs gouvernementaux sont des conditions nécessaires mais non suffisantes du pouvoir de ces acteurs dans les politiques de décentralisation. Ils doivent être complétés par des atouts statutaires et actionneurs non officiels, mais aussi par des atouts normatifs informationnels ou relationnels, également non officiels.

Les acteurs non gouvernementaux ne disposent pas autant que les acteurs gouvernementaux des atouts officiels, statutaires ou actionneurs, qui sont nécessaires dans les politiques de décentralisation. Leurs atouts effectifs varient selon les secteurs d'activité, comme nous l'avons noté dans les constats I.2 et 2.2. Ainsi, pour prendre deux cas extrêmes, les médecins ont davantage d'atouts effectifs que les propriétaires ou les locataires de logement.

De façon générale, chez les acteurs non gouvernementaux ce sont les atouts non officiels, davantage que les atouts officiels, qui modifient l'exercice du pouvoir. C'est ce que pose l'hypothèse 4.

HYPOTHÈSE 4 : Pour les acteurs non gouvernementaux, ce sont les atouts non officiels, davantage que les atouts officiels, qui leur permettent d'exercer du pouvoir dans les politiques de décentralisation.

La première proposition de recherche n'a été confirmée que partiellement, mais dans les trois cas où des acteurs non gouvernementaux ont été à l'origine d'une politique de décentralisation, les transferts prévus dans cette politique ont été adoptés sans modification importante. On peut donc reprendre l'aspect de la proposition qui concerne ces acteurs pour en faire une hypothèse.

HYPOTHÈSE 5 : Quand des acteurs non gouvernementaux sont à l'origine des politiques de décentralisation, il y a plus de chances que les transferts compris dans ces politiques soient adoptés que si ce sont les seuls acteurs gouvernementaux qui sont à l'origine des politiques.

Cependant, que des transferts soient adoptés dans une politique de décentralisation n'assure pas pour autant qu'ils soient mis en oeuvre de façon conforme à l'adoption. Cela tient au fait que les postes et les leviers de commande qui servent d'instruments de pouvoir dans la mise en oeuvre ne sont pas les mêmes que ceux qui sont utilisés dans l'émergence et dans la formulation d'une politique, comme le note le constat I,3 formulé à partir des cas du Sénégal et des Pays-Bas. D'où l'hypothèse suivante.

HYPOTHÈSE 6 : Les postes et les leviers de commande qui sont les atouts de pouvoir les plus utiles dans la mise en oeuvre d'une politique de décentralisation ne sont pas les mêmes que ceux qui sont utiles dans l'émergence et la formulation.

Un parti ou une coalition de partis qui vient d'accéder au gouvernement est généralement dans une position de pouvoir avantageuse pour faire adopter une politique de décentralisation. Plusieurs des politiques que nous avons étudiées montrent en effet que les changements d'équipes gouvernementales sont l'occasion de proposer des politiques de décentralisation. Bien souvent les partis d'opposition se sont compromis en faveur de ces politiques quand ils étaient au gouvernement, ou encore sont pris au dépourvu, étant donné la victoire récente du ou des partis qui dirigent le gouvernement, ce qui est d'ailleurs conforme aux observations de Kingdon (1995). D'où l'hypothèse suivante, qui découle du constat 1.5.

HYPOTHÈSE 7 : Plus les partis qui sont à l'origine d'une politique de décentralisation viennent d'accéder à la direction du gouvernement du palier central concerné, plus ils se trouvent dans une position de pouvoir où ils ont des chances de faire adopter les principaux transferts de ressources contenus dans cette politique.

Le constat 2.8, à propos du corporatisme, est fondé sur l'observation de la politique de décentralisation aux Pays-Bas, mais aussi dans d'autres sociétés, dont les sociétés scandinaves. Il pose que dans les systèmes politiques multipartistes où existe un régime corporatiste développé, les acteurs corporatistes ont des positions de pouvoir relativement avantageuses. Des réformes qui ne respectent pas la logique corporatiste ont peu de chances d'être adoptées au Parlement, étant donné que

des coalitions de partis sont souvent nécessaires pour dégager une majorité. Dans les systèmes de partis plus simples, les acteurs corporatistes sont dans une position de pouvoir moins favorable. D'où l'hypothèse 8.

HYPOTHÈSE 8 : Dans un système politico-sociétal de nature corporatiste, plus le système des partis est multipartiste, plus les acteurs corporatistes sont dans des positions de pouvoir avantageuses dans les politiques de décentralisation.

9.4 Les hypothèses concernant les coalitions

[Retour à la table des matières](#)

Les acteurs gouvernementaux ou non gouvernementaux, du centre ou de la périphérie sont souvent regroupés en coalitions. Ces coalitions sont tout particulièrement utiles aux acteurs non gouvernementaux, étant donné que de façon générale leur position et leurs atouts de pouvoir sont moins favorables que ceux des acteurs gouvernementaux.

Les acteurs non gouvernementaux à la base des deux paliers concernés par une politique de décentralisation apportent une contribution qui n'est pas négligeable aux coalitions dont ils font partie. C'est ce qu'affirme notre troisième proposition de recherche. On peut la reprendre pour en faire une hypothèse, en prenant soin de préciser que les acteurs non gouvernementaux dont il s'agit se trouvent à l'intérieur du système politico-sociétal considéré, et non pas à l'extérieur de ce système, comme c'est le cas dans la politique de décentralisation au Sénégal (constat 3.1).

HYPOTHÈSE 9 : Quand une coalition est interne à un système politico-sociétal, elle est d'autant plus efficace dans une politique de décentralisation qu'elle comprend des acteurs non gouvernementaux, à la base des deux paliers concernés par cette politique, dont la position de pouvoir est avantageuse par rapport aux acteurs gouvernementaux.

Nous avons fait la différence, dans les constats 3.3 et 3.4, entre les acteurs à la base dont la position de pouvoir est avantageuse par rapport aux acteurs gouvernementaux et ceux qui n'occupent pas une telle position. Les médecins appartiennent à la première catégorie, alors que les employés des entreprises publiques privatisées totalement ou partiellement appartiennent à la seconde. La différence entre les deux est évidemment fondée sur les atouts de pouvoir dont disposent les uns et les autres ; ce qui renvoie aux hypothèses 3 et 4. Le constat 3.4 ajoute que des appuis divers dans la population peuvent compenser le pouvoir restreint de chacun des acteurs à la base, ce qu'illustrent les coalitions de Baltimore et du Tennessee.

Parmi les acteurs à la base des deux paliers concernés par une politique de décentralisation, les partis sont dans une situation particulière. Les partis ont en effet ce trait spécifique d'être à la fois, à l'intérieur d'un même palier de régulation, des acteurs qui appartiennent au sommet et à la base de ce palier. Ils occupent des postes au sommet par leurs élus (quand ils en ont), mais ils sont aussi à la base par leurs adhérents et leurs électeurs, ce qui leur confère une position tout particulièrement avantageuse dans une coalition (constat 3.2).

L'hypothèse 10 souligne cet avantage dont disposent les partis.

HYPOTHÈSE 10 : Parmi les coalitions incluant des acteurs non gouvernementaux, à la base des deux paliers concernés par une politique de décentralisation, celles qui comprennent des adhérents et des électeurs des partis de gouvernement sont généralement les plus efficaces.

Il a été noté dans le constat 3.7 que des opposants à une politique de décentralisation proposée par des acteurs gouvernementaux du palier central peuvent former des coalitions qui regroupent, entre autres, d'autres acteurs centraux, en plus d'acteurs périphériques. De telles coalitions se forment, d'après Rondinelli (1981), dans des pays d'Afrique où un parti monopolise la direction du gouvernement. Il s'agit d'une situation tout à fait différente de celle de l'hypothèse 7, à propos des nouvelles équipes gouvernementales.

L'hypothèse 11 : porte sur la situation dont traite Rondinelli.

HYPOTHÈSE 11 : Plus une équipe gouvernementale, faite d'un seul parti, est en place depuis longtemps, plus des coalitions opposées à une politique de décentralisation sont susceptibles de se former, qui comprennent à la fois des acteurs périphériques et des acteurs centraux.

Enfin, le constat 3.6 renvoie à des situations où deux coalitions s'affrontent à propos d'une politique de décentralisation. Il y a avantage alors pour les promoteurs d'une de ces coalitions de gagner l'autre de vitesse, en formant les premiers une coalition. Ils peuvent ainsi recruter des acteurs dont les atouts de pouvoir sont importants et qui, autrement, auraient pu être recrutés par les adversaires. Même s'il n'est pas sûr que ce soit toujours la meilleure tactique, nous formulons une hypothèse là-dessus, en nous fondant sur les constatations de Wilson (1996) à propos du débat entre les partisans des comtés et des districts en Angleterre.

HYPOTHÈSE 12 : Quand deux coalitions opposées s'affrontent à propos d'une politique de décentralisation, celle qui se forme la première est dans une position de pouvoir plus avantageuse que l'autre dans la formulation de la politique.

9.5 Les hypothèses relatives au pouvoir normatif, constitutif, prescriptif et allocatif

[Retour à la table des matières](#)

Nous avons posé dans la section 1.4 que le pouvoir normatif a pour enjeu les normes des acteurs, que le pouvoir constitutif porte sur les statuts, que le pouvoir prescriptif porte sur les leviers de commande, et que le pouvoir allocatif porte sur les supports, les effectifs ou les informations. Les ressources relationnelles, qui sont, entre autres, l'enjeu des coalitions, ont été traitées dans la section précédente. C'est pourquoi il n'en sera pas question ici.

La quatrième proposition de recherche, sur la légitimation du pouvoir, traite du pouvoir normatif des acteurs qui sont en position dominante dans les politiques de décentralisation. Soulignons que le pouvoir normatif a cette propriété d'être exercé au moyen d'atouts qui sont eux-mêmes normatifs. Il s'agit pour un acteur

d'influencer les normes d'autres acteurs, qui sont des enjeux pour lui, au moyen d'atouts qui sont eux-mêmes des normes.

Nous avons identifié, au chapitre 2, huit valeurs qui servent de critères pour évaluer la décentralisation ou son contraire, la centralisation, à savoir l'imputabilité et la responsabilité, l'efficacité et la coordination, l'efficience et l'équité, la participation et la représentativité. Les arguments utilisés par les acteurs pour légitimer leur action ont été ramenés à ces huit valeurs, étant entendu que dans une même argumentation un acteur peut en utiliser plus d'une.

Dans le but de ne pas trop disperser l'analyse, nous l'avons concentrée sur les valeurs utilisées par les acteurs dominants, en présumant, dans la quatrième proposition de recherche, que la légitimation était d'autant plus réussie que les valeurs étaient plausibles et peu contestables. La plausibilité réfère aux idées qui sont dans l'esprit du temps, mais aussi à l'adéquation des valeurs aux problèmes et aux solutions définis par les acteurs (constat 4.2). Quant à la contestation, elle réfère aux tentatives de légitimation des acteurs opposés aux acteurs dominants.

Les constats reliés à la quatrième proposition montrent qu'elle est de façon générale pertinente, en rappelant cependant qu'une légitimation réussie n'assure pas que la mise en oeuvre sera conforme à l'adoption (constat 4.5). Nous proposons donc l'hypothèse suivante.

HYPOTHÈSE 13 : Les responsables dont la position de pouvoir est dominante réussissent d'autant mieux à légitimer leur action par rapport aux problèmes et aux solutions qu'ils définissent dans l'émergence ou la formulation d'une politique de décentralisation que les atouts normatifs qu'ils utilisent sont fondés sur des valeurs plausibles et peu contestables par leurs opposants.

Dans le constat 4.3, nous avons noté que certaines politiques de décentralisation rencontraient si peu d'opposition qu'on peut se demander si leur légitimation par les responsables était nécessaire. Le fait que les responsables aient quand même fait référence à des valeurs plausibles pour justifier leur définition des problèmes et des solutions semble indiquer que l'utilisation de ces atouts normatifs a alors pour but de neutraliser l'action d'opposants éventuels, en augmentant l'appui à la politique de décentralisation dans la population. D'où l'hypothèse suivante, qui est complémentaire de la précédente.

HYPOTHÈSE 14 : Quand il n'y a pas d'opposants à une politique de décentralisation, plus les valeurs utilisées par les responsables sont plausibles par rapport aux problèmes et aux solutions qu'ils définissent, plus ils réussissent à empêcher l'apparition d'opposants éventuels.

Dans d'autres situations, au contraire, la position de pouvoir des opposants à la politique de décentralisation est avantageuse, au point où ils peuvent être considérés comme des acteurs sous-dominants qui réussissent à contrôler des enjeux particuliers de la politique. Les médecins, les partis d'opposition et d'autres acteurs sont dans une telle position pour quelques-unes des politiques étudiées. Conformément au constat 4.4, nous faisons l'hypothèse que les responsables cherchent alors à contenir les tentatives de légitimation faites par ces opposants en utilisant des valeurs plus nombreuses ou plus générales que celles de leurs adversaires.

HYPOTHÈSE 15 : Quand les opposants à une politique de décentralisation cherchent à légitimer leur action, les responsables réussissent d'autant mieux à se maintenir dans leur position de pouvoir qu'ils légitiment leur action par des valeurs plus nombreuses ou plus générales que celles de leurs adversaires.

Dans les cas où la décentralisation concerne les gouvernements locaux, quatre valeurs seront généralement invoquées, selon le constat 4.6, soit celles de responsabilité, d'efficacité, de participation et de représentativité. On peut faire de ce constat une hypothèse.

HYPOTHÈSE 16 : Dans les politiques de décentralisation en direction des gouvernements locaux, les valeurs de responsabilité, d'efficacité, de participation et de représentativité servent plus souvent que les autres à légitimer l'action des acteurs qui prennent part à ces politiques.

Enfin, les constats 1.7 et 4.7 viennent nous rappeler que les acteurs qui cherchent à légitimer leur action ne sont pas motivés uniquement par leur croyance « affichée » en des valeurs. Ils le sont aussi par des intérêts partisans, ou encore par d'autres intérêts, dont celui, de la part des acteurs centraux, de se débarrasser d'attributions contraignantes. L'hypothèse 17 prédit que ces intérêts sont « révé-

lés » (Walliser, 1977) par les enjeux autres que normatifs que les acteurs cherchent à contrôler dans une politique de décentralisation.

HYPOTHÈSE 17 : En plus des valeurs qu'ils affichent, les acteurs qui participent aux politiques de décentralisation sont aussi motivés par l'intérêt qu'ils trouvent à se débarrasser d'attributions contraignantes, ce qui est révélé par les enjeux autres que normatifs que les acteurs cherchent à contrôler dans ces politiques.

En plus des considérations sur le pouvoir normatif dans la légitimation des politiques de décentralisation, nos analyses ont dégagé quelques autres constats à propos du pouvoir constitutif, prescriptif et allocatif.

Dans le constat 1.4, nous avons noté que les attributions en matière d'autorité, mais aussi de financement, sont celles qui font le plus souvent l'objet d'oppositions et de négociations de la part des acteurs qui ne sont pas dans une position de pouvoir dominante. Il s'agit de pouvoir prescriptif ou allocatif.

Pour ce qui est du pouvoir constitutif, il semble bien qu'il soit réservé aux acteurs gouvernementaux. À la différence du pouvoir prescriptif et allocatif, il n'a pas été exercé par les acteurs non gouvernementaux (voir le Tableau 3, au chapitre précédent). On peut en induire deux hypothèses, l'une sur le pouvoir constitutif, l'autre sur le pouvoir prescriptif et le pouvoir allocatif.

HYPOTHÈSE 18 : Les acteurs non gouvernementaux n'exercent pas de pouvoir constitutif dans les politiques de décentralisation, ce pouvoir sur les ressources statutaires étant généralement réservé aux acteurs gouvernementaux.

HYPOTHÈSE 19 : Les acteurs non gouvernementaux, quand leurs atouts le leur permettent, exercent surtout du pouvoir prescriptif ou allocatif dans les politiques de décentralisation, ce pouvoir portant respectivement sur les ressources actionneuses et sur les ressources matérielles, humaines ou informationnelles.

Nous avons noté dans le constat 1.6 que les transferts prévus dans une politique de décentralisation sont souvent inspirés de calculs partisans. Même si nous

disposons de peu d'information là-dessus, on peut présumer que ces calculs seront d'autant plus présents que le parti ou la coalition gouvernementale dominera ses adversaires.

Étant donné que ces transferts sont généralement le résultat du pouvoir allocatif, on peut formuler l'hypothèse ainsi.

HYPOTHÈSE 20 : Plus le parti ou la coalition gouvernementale sera dominant, plus les acteurs appartenant aux partis gouvernementaux chercheront à exercer, dans une politique de décentralisation, du pouvoir allocatif favorable à leurs adhérents et à leurs électeurs, actuels ou éventuels.

9.6 Les hypothèses portant sur certaines modalités des politiques

[Retour à la table des matières](#)

Certains constats qui ont été faits au chapitre précédent ne peuvent être inclus dans l'une ou l'autre des trois sections précédentes, parce qu'ils échappent aux thèmes de ces sections, mais portent plutôt sur d'autres thèmes, de caractère résiduaire.

L'intervention des acteurs non gouvernementaux varie d'une société à l'autre, comme nous l'avons noté dans le constat 2..3. Ainsi, dans les deux politiques qui se sont déroulées en France, la participation de ces acteurs est moins grande que dans les deux politiques qui se sont déroulées aux États-Unis. On peut l'expliquer par le fait que les deux politiques américaines sont l'une régionale et l'autre locale, alors que les deux politiques françaises, comme d'ailleurs les deux politiques britanniques, sont nationales. Sans préjuger des caractéristiques politico-sociétales qui peuvent expliquer elles aussi ces différences, nous formulons l'hypothèse suivante.

HYPOTHÈSE 21 : L'intervention des acteurs non gouvernementaux dans les politiques de décentralisation est plus grande pour les politiques au palier régional ou local que pour les politiques au palier national.

Une hypothèse, reliée à la précédente, peut être formulée à partir du constat 2.6. Ce constat énonce que, dans le cas de la décentralisation fonctionnelle, la situation de départ semble moins favorable aux acteurs périphériques quand la délégation est non territoriale plutôt que territoriale. On peut présumer que cette constatation s'applique tout particulièrement aux acteurs non gouvernementaux de la périphérie. D'où une dernière hypothèse.

HYPOTHÈSE 22 : Quand la situation qui prévaut, au moment où a lieu une politique de décentralisation est celle de la décentralisation fonctionnelle, la position de pouvoir des acteurs non gouvernementaux sera plus favorable si cette décentralisation fonctionnelle est territoriale plutôt que non territoriale.

9.7 Considérations finales

[Retour à la table des matières](#)

Les hypothèses qui viennent d'être formulées ne constituent qu'une esquisse partielle d'une théorie des relations de pouvoir dans les politiques de décentralisation. Elles ont une double limite. D'abord, elles tiennent à un nombre restreint de politiques qui, même si elles ont le mérite d'appartenir aux différents types de décentralisation et d'être le fait de huit pays différents, ne représentent qu'une variété limitée dans l'univers des politiques de décentralisation. Ensuite, les hypothèses découlent de quatre propositions de départ qui ont orienté la recherche vers certains aspects de la décentralisation au détriment d'autres aspects. Le recours à des auteurs dont la problématique était différente de la nôtre a cependant permis d'élargir quelque peu notre champ de recherche.

Certaines hypothèses sont plus générales que d'autres, si bien qu'elles devraient se situer à un niveau supérieur de théorisation, pour être ensuite reliées aux hypothèses de niveau inférieur qui leur sont rattachées. Il est cependant trop tôt pour procéder à cette mise en ordre. Il faudrait d'abord que les hypothèses

soient testées, que ces tests génèrent de nouvelles hypothèses et qu'après un certain temps une construction théorique plus ordonnée et plus étendue soit élaborée.

Politique de décentralisation et autres politiques publiques

Nous avons la prétention de croire que la plupart des hypothèses auxquelles nous sommes arrivé, même si elles s'appliquent avant tout aux politiques de décentralisation, peuvent être également utiles pour l'analyse d'un peu toutes les politiques publiques. Il faudrait évidemment en modifier quelque peu la formulation de façon à leur donner un plus grand degré de généralité.

Il n'y a peut-être que les hypothèses 1, 2, 16, 18, 21 et 22 qui sont trop restreintes aux politiques de décentralisation pour qu'elles puissent être généralisées aux autres politiques. Toutes les autres hypothèses sont susceptibles d'être étendues de façon adéquate à l'analyse des politiques publiques dans quelque secteur que ce soit.

Évidemment, les hypothèses et la théorisation où elles s'inscrivent relèvent surtout d'une approche particulière dans l'analyse des politiques publiques, celles des relations de pouvoir. Cette approche est cependant apparentée à d'autres, dont celles qui portent sur les alliances entre les acteurs, qu'il s'agisse des communautés ou des réseaux de politique publique, ou des coalitions plaidantes. Nous avons aussi emprunté à l'approche des courants de Kingdon quelques éléments tirés en particulier du courant dit de la politique.

Les relations de pouvoir dans les politiques de décentralisation

Il demeure que le trait commun à toutes les hypothèses est de traiter des relations de pouvoir dans les politiques de décentralisation, conformément à l'approche adoptée dans cet ouvrage.

Le traitement qui a été fait des relations de pouvoir est toutefois très sommaire. Nous avons noté systématiquement les atouts et les enjeux de pouvoir des ac-

teurs, selon les sept types de ressources distingués dans le premier chapitre, et nous avons montré que ces ressources étaient reliées aux positions de pouvoir des acteurs. Cependant, même si certaines positions de pouvoir ont été considérées comme dominantes, codominantes, semi-dominantes, ou non dominantes, cette estimation est demeurée approximative.

Ce n'est que par la formalisation qu'on peut montrer de façon rigoureuse, comme nous l'avons fait à titre d'exemple dans le Graphique I de la section I-4, qu'un acteur donné est en position dominante, dominée, intermédiaire, sous-dominante, sous-dominée ou isolée, dans une politique publique, avec les degrés différents que certaines de ces positions comportent.

De plus, la formalisation permet d'établir la structuration du pouvoir (coarchique, strataarchique, hiérarchique ou anarchique) du processus étudié. Nous n'avons pas voulu formaliser les relations de pouvoir dans nos analyses des politiques de décentralisation pour éviter d'alourdir le texte. On trouvera cependant dans l'Annexe qui suit une méthode de formalisation appliquée à une des politiques étudiées. Grâce à cette méthode, on peut identifier de façon rigoureuse les positions de pouvoir des acteurs et le type de structuration des relations de pouvoir qui ressort de l'ensemble de ces positions.

À ce titre, l'Annexe peut être considérée comme un point de départ vers la construction d'une théorie plus scientifique des relations de pouvoir dans les politiques de décentralisation et dans les autres politiques publiques.

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir

ANNEXE

Une méthode de formalisation des relations de pouvoir dans les politiques publiques

[Retour à la table des matières](#)

LA MÉTHODE A POUR BUT DE FORMALISER les relations de pouvoir qui s'exercent au cours des différentes opérations selon lesquelles se déroule une politique publique, pour ensuite établir le type de structuration qui résulte de l'ensemble des relations de pouvoir et les positions de pouvoir des acteurs à l'intérieur de ce type de structuration.

À titre d'illustration, nous appliquerons la méthode à la politique de décentralisation fonctionnelle dans le secteur de l'éducation à Baltimore.

A.1 Le découpage des opérations

La méthode de formalisation suppose le découpage, en opérations, du processus de production d'une politique publique. Idéalement, ce découpage doit aller de l'émergence d'une politique à sa mise en oeuvre, avec éventuellement des réémergences ou des reformulations qui mènent à de nouvelles mises en oeuvre. Ou encore, les opérations peuvent être découpées dans des processus interrompus où

une politique n'a pas émergé, n'a pas été adoptée après avoir été formulée, ou n'a pas été mise en oeuvre après avoir été adoptée.

Le découpage effectif peut s'éloigner du découpage idéal, pour deux raisons au moins. D'abord, il peut arriver que l'information manque sur certains sous-processus. L'émergence se déroule souvent de façon plus privée que publique, la mise en oeuvre varie selon les régions ou selon les clientèles auxquelles elle est appliquée, etc.

Ensuite, le chercheur peut choisir délibérément de se concentrer sur certains sous-processus plutôt que sur d'autres, même s'il a de l'information sur les sous-processus qu'il néglige.

En fait, tout découpage est imparfait, même quand il se rapproche de la situation dite idéale. Il y a toujours des carences dans l'information disponible, et le nombre des opérations doit être limité pour ne pas trop compliquer la formalisation. Notons à ce sujet que l'usage de la méthode consiste à procéder par approximation. On fait un premier découpage et on formalise les opérations, ce qui permet d'établir la structuration des rapports de pouvoir, puis on se demande, à partir de la connaissance que l'on a de la politique, si la structuration paraît adéquate. Ce qui peut amener à ajouter des opérations ou à en retrancher.

A.2 Définition d'une opération

[Retour à la table des matières](#)

Une opération consiste en une décision ou si l'on préfère, en un point de décision (Pressman et Wildavsky, 1984) qui porte sur les ressources d'un ou de plusieurs acteurs, considérés comme les destinataires de l'opération. Quant aux destinataires, ce sont les acteurs qui participent à la prise de décision à propos des ressources des destinataires, ces ressources étant pour eux les enjeux de l'opération. Un même acteur peut être à la fois destinataire et destinataire d'une opération.

L'opération sur les ressources du ou des destinataires consiste à attribuer des ressources, à en enlever ou encore à maintenir une ressource déjà possédée par un destinataire. Par exemple, à l'intérieur d'une politique de décentralisation, des acteurs centraux peuvent transmettre des ressources financières ou actionneuses (en

matière de financement) aux dirigeants d'instances périphériques, ils peuvent leur enlever de telles ressources ou encore les maintenir entre les mains des dirigeants de la périphérie.

On passe d'une opération à une autre quand il y a un changement de destinataire ou de destinataire. Par exemple, suite à une opération par les acteurs centraux sur les ressources des dirigeants de la périphérie, ceux-ci agissent sur les ressources des acteurs qui sont à la base de la périphérie.

Les acteurs qui sont les destinateurs d'une opération peuvent être situés à des niveaux différents. Ainsi, si la décision d'agir sur les ressources des dirigeants de la périphérie est prise dans une assemblée divisée en deux partis, les partis seront des destinateurs de premier niveau et l'assemblée sera un destinataire de deuxième niveau, inclusif des destinateurs de premier niveau.

A.3 Le contrôle ou le non-contrôle d'une opération

[Retour à la table des matières](#)

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, c'est à partir du contrôle ou du non-contrôle des acteurs qu'on peut établir les relations de pouvoir entre eux.

Seuls les destinateurs d'une opération peuvent exercer du contrôle ou du non-contrôle sur les ressources des destinataires. Est destinataire tout acteur qui est habilité, officiellement ou effectivement, à exprimer sa « voix » dans la décision en laquelle consiste une opération, c'est-à-dire à tenter de rendre ses préférences efficaces à propos des enjeux de l'opération. Ces tentatives peuvent réussir ou échouer. Reprenons l'exemple des deux partis qui, dans une assemblée, délibèrent à propos des ressources financières ou actionneuses des instances périphériques, et supposons que le parti de gouvernement réussit à rendre ses préférences efficaces, alors que le parti d'opposition ne le réussit pas. On dira que le premier exerce du contrôle dans l'opération, alors que l'autre exerce du non-contrôle.

L'exercice du contrôle et du non-contrôle est souvent complexe plutôt que simple. Par exemple, les deux partis peuvent s'entendre sur certains enjeux, et se diviser sur d'autres, si bien qu'à certains égards ils exercent tous deux du contrôle

dans l'opération, alors qu'à d'autres égards le parti du gouvernement exerce du contrôle et le parti de l'opposition n'en exerce pas.

Le contrôle peut s'exercer de façon positive en réalisant avec succès une opération sur les ressources, et il peut s'exercer de façon négative en s'opposant avec succès à une opération. Dans le premier cas, il y a contrôle par approbation, dans le second cas, contrôle par veto ou par empêchement. De même, le non-contrôle d'un destinateur consiste dans une approbation qui ne conduit pas à l'opération voulue sur les ressources, ou dans une opposition qui n'empêche pas une opération non voulue par le destinateur.

Quand un acteur impliqué dans une opération n'est qu'un destinataire, il ne peut y exercer de contrôle. Si, par exemple, les dirigeants des instances centrales imposent un changement d'attributions aux dirigeants des instances périphériques sans les consulter, ceux-ci ne sont que des destinataires de l'opération. Si, au contraire, ils sont consultés, ils sont des destinateurs qui peuvent exercer du contrôle ou du non-contrôle, selon qu'ils réussissent ou non à rendre leurs préférences efficaces.

A.4 Les atouts et les enjeux

[Retour à la table des matières](#)

Les ressources sur lesquelles porte une opération appartiennent à l'une ou l'autre des sept catégories que nous avons distinguées dans la section 3 du premier chapitre. Elles peuvent être notées par une lettre minuscule, soit n (normes), p (postes), c (commandes), l (liens), s (supports), e (effectifs) ou i (informations). Ces ressources sont aussi des atouts pour les destinateurs. Elles leur permettent ou non d'exercer du contrôle.

Si les acteurs centraux exercent généralement plus de contrôle que les acteurs périphériques dans les politiques de décentralisation, c'est parce que leurs atouts statutaires, actionneurs ou autres, sont supérieurs à ceux des acteurs périphériques.

A.5 La formalisation des opérations

[Retour à la table des matières](#)

La formalisation d'une opération suppose deux notations qui sont requises pour la mise en forme des rapports de pouvoir. Ce sont :

- 1) la notation des acteurs qui sont les destinateurs de l'opération et de ceux qui sont les destinataires ;
- 2) la notation du contrôle ou du non-contrôle des destinateurs ;

Deux autres éléments peuvent faire l'objet d'une notation formelle, même s'ils ne sont pas requis pour la traduction des opérations en rapports de pouvoir :

- 3) les atouts qui sont utilisés par les destinateurs ;
- 4) les enjeux, chez les destinataires, sur lesquels portent les opérations.

Les atouts et les enjeux sont notés au moyen des lettres minuscules qui les désignent (n, p, c, l, s, e et i).

Les destinateurs et les destinataires sont notés au moyen de deux lettres majuscules qui ont, autant que possible, un rapport quelconque avec les acteurs qu'ils désignent. Par exemple, on désignera par DC les dirigeants du centre, et par DP les dirigeants de la périphérie.

Le contrôle est noté par l'absence d'une barre sur le destinateur qui en exerce, alors que le non-contrôle est noté par la présence d'une telle barre. Ainsi, si DC exerce du contrôle, on écrit DC, alors que s'il n'en exerce pas on écrit DC.

Soit les dirigeants du centre, DC, qui exercent du contrôle grâce à leurs postes (p) et à leurs commandes (c), malgré l'opposition, infructueuse, des dirigeants de la périphérie, DP, qui utilisent les mêmes atouts. Si les dirigeants de la périphérie

sont les destinataires de l'opération, qui porte sur leurs ressources matérielles (s), on écrira :

$$DC_{pc} DP_{pc} \rightarrow DP_s$$

Rappelons que la répartition du contrôle peut être mixte plutôt que simple. Ainsi, si DC et DP s'entendent sur certains points, mais que sur d'autres points DC exerce du contrôle, alors que DP n'en exerce pas, on écrira :

$$DC_{pc}, DP_{pc}; DC_{pc} DP_{pc} \rightarrow DP_s$$

Étant donné qu'il est un peu lourd de noter les atouts des destinataires, d'autant plus qu'ils sont souvent nombreux, nous ne les retiendrons pas dans la formalisation de la politique de décentralisation à Baltimore, quitte à les signaler à l'occasion dans la description des opérations. En revanche, nous noterons les enjeux pour nous permettre de faire la distinction entre ce que nous avons nommé, au chapitre I, le pouvoir normatif, le pouvoir constitutif, le pouvoir prescriptif et le pouvoir allocatif.

A.6 La traduction en rapports de pouvoir

[Retour à la table des matières](#)

Les rapports de pouvoir sont formulés pour chacune des paires de destinataires, à un niveau donné, ainsi que pour chacune des paires formées d'un destinataire et d'un destinataire, quand ce dernier n'est pas aussi un destinataire.

Si l'on s'en tient aux situations simples de distribution du contrôle entre deux acteurs, elles correspondent aux quatre situations élémentaires que nous avons distinguées dans la section 1-4 du chapitre I.

Quand les deux acteurs exercent du contrôle sur les enjeux, il y a pouvoir conjoint entre eux.

Quand un acteur exerce du contrôle et que l'autre n'en exerce pas, il y a pouvoir unilatéral en faveur du premier. Si c'est le second acteur qui exerce du non-contrôle, alors que le premier n'en exerce pas, il y a aussi pouvoir unilatéral, mais en faveur du second.

Quand chacun des deux acteurs exerce du non-contrôle sur les enjeux, il y a pouvoir nul entre eux.

Il s'agit là des quatre rapports élémentaires de pouvoir. Par combinaison entre eux, on obtient des rapports complexes, qui résultent des distributions mixtes du contrôle et du non-contrôle. Ainsi, dans le cas où DC et DP s'entendent entre eux sur certains points, alors que sur d'autres points DC exerce du contrôle et DP n'en exerce pas, il y a combinaison de rapport conjoint et de pouvoir unilatéral à l'avantage de DC.

Le Tableau 7 présente les seize rapports de pouvoir qui sont possibles entre deux acteurs, ainsi que la formalisation proposée.

Cette formalisation a l'avantage de permettre la combinaison graphique des rapports élémentaires en rapports complexes. Ainsi, le pouvoir supérieur de A, qui correspond à la répartition mixte du contrôle et du non-contrôle entre DC et DP, résulte de la combinaison graphique du pouvoir conjoint et du pouvoir unilatéral de A.

Six rapports de pouvoir sont formés de deux éléments, et quatre sont formés de trois éléments. Aux extrémités du Tableau, il y a, d'une part, le rapport de pouvoir absent entre deux acteurs qui n'ont pas de rapport de pouvoir entre eux et, d'autre part, le rapport de pouvoir diversifié, formé des quatre rapports élémentaires.

Notons que les seize rapports de pouvoir correspondent aux seize liaisons de la logique interpropositionnelle issues des combinaisons possibles de deux propositions (Piaget, 1949). Deux propositions peuvent être vraies ou fausses et définissent ainsi quatre combinaisons qui correspondent aux quatre rapports élémentaires de pouvoir. De ces combinaisons, certaines sont vraies et d'autres fausses. Par exemple, si les deux propositions sont « il n'y a pas de nuages » et « il pleut », la

seule des quatre combinaisons qui est fausse est celle qui affirme « il n'y a pas de nuages et il pleut ». Dans le langage de la logique, on dira que la pluie implique des nuages.

Tableau 7.

Les rapports de pouvoir entre deux acteurs

[Retour à la table des matières](#)

(1)	A	○		○	B	pouvoir absent
(2)	A	○	→	○	B	pouvoir unilatéral de A
(3)	A	○	←	○	B	pouvoir unilatéral de B
(4)	A	○	—	○	B	pouvoir conjoint
(5)	A	○		○	B	pouvoir nul
(6)	A	○	X	○	B	pouvoir bilatéral
(7)	A	○	Σ	○	B	pouvoir supérieur de A
(8)	A	○	Σ	○	B	pouvoir supérieur de B
(9)	A	○	▷	○	B	pouvoir unidirectionnel de A
(10)	A	○	◁	○	B	pouvoir unidirectionnel de B
(11)	A	○	□	○	B	pouvoir équivalent
(12)	A	○	⊗	○	B	pouvoir mutuel
(13)	A	○	⊗	○	B	pouvoir incompatible
(14)	A	○	⊗	○	B	pouvoir prévalent de A
(15)	A	○	⊗	○	B	pouvoir prévalent de B
(16)	A	○	⊗	○	B	pouvoir diversifié

De même, chacune des quatre combinaisons de contrôle et de non-contrôle entre deux acteurs peut être considérée comme vraie ou fausse selon qu'elle se réalise ou ne se réalise pas dans une opération. Les combinaisons vraies définissent le rapport de pouvoir existant entre les acteurs. Ainsi, quand les deux combinaisons existantes, donc « vraies », entre les dirigeants du centre (DC) et ceux de la péri-

phérie (DP) sont DC, DP et DC, DP, il y a pouvoir supérieur de DC sur DP, ou affirmation de DC, en termes logiques.

Nous avons conservé, pour nommer les rapports de pouvoir, quelques-uns des termes qui désignent habituellement les liaisons entre propositions (pouvoir conjoint, pouvoir équivalent, pouvoir incompatible), mais, dans la plupart des cas, nous avons substitué aux termes logiques des termes qui réfèrent davantage aux phénomènes de pouvoir.

A.7 Les opérations de la politique de décentralisation à Baltimore

[Retour à la table des matières](#)

Nous avons présenté, au chapitre 5, portant sur les politiques de décentralisation fonctionnelle, la politique concernant le système scolaire public à Baltimore. Les quatorze opérations que nous allons formaliser et traduire en rapports de pouvoir se retrouvent dans notre présentation, sans, bien sûr, que la distinction ait été faite entre les destinataires et les destinataires, et que les enjeux des opérations aient été identifiés.

Les opérations se situeront à l'intérieur des sous-processus de l'émergence et de la formulation de la politique. La mise en oeuvre n'a pas été retenue. Elle n'a d'ailleurs pas été étudiée par Diconti (1996).

Première opération

À l'initiative du Greater Baltimore Committee (GBC), formé de membres de la communauté des affaires, des réunions informelles sont organisées, au début des années 1980, auxquelles participent des représentants de la communauté afro-américaine et de l'administration scolaire. Ces réunions ont pour but d'échanger de l'information (i), mais aussi des normes (n) sur l'aide que le secteur privé pourrait apporter en vue de réformer les écoles publiques du district. On estime qu'elles ne préparent pas suffisamment leurs élèves aux nouveaux emplois, dans le secteur de

l'informatique en particulier. Les réunions servent aussi à créer des liens (1) entre les participants.

Les gens d'affaires du GBC (AF), les membres de la communauté afro-américaine (CA) et ceux de l'administration scolaire (AS) sont à la fois des destinataires et des destinataires, qui échangent entre eux à propos des enjeux que nous avons signalés. D'après les renseignements dont nous disposons, chacun des trois groupes d'acteurs a du contrôle sur les enjeux. On peut donc formuler la première opération ainsi :

$$(1) AF, CA, AS \rightarrow AF_{nil}, CA_{nil}, AS_{nil},$$

La traduction en rapports de pouvoir, quand on prend les acteurs deux à deux, est la suivante :

$$(1) AF = CA \quad AF = AS \quad CA = AS$$

Deuxième opération

La deuxième opération que nous retenons consiste dans la nomination d'Alice Pinderhughes au poste de directrice générale du conseil scolaire par le maire Schaefer. Cette nomination est importante, étant donné le rôle que va jouer Pinderhughes dans la suite du processus.

Dans cette opération et dans celles qui vont suivre, nous allons considérer le maire et la directrice générale comme des acteurs indépendants des personnes qui occupent ces deux postes. Le maire (MA) Schaefer est le destinataire de l'opération et Pinderhughes (DG) est la destinataire, l'enjeu étant le poste (p) de directeur général.

Pinderhughes ne participe pas à la décision par laquelle le poste lui est attribué. C'est pourquoi elle n'est qu'une destinataire.

Cette deuxième opération se formule ainsi :

$$(2) \text{ MA} \rightarrow \text{DG}_p$$

Il s'agit d'un pouvoir unilatéral du maire sur la nouvelle directrice générale, soit :

$$(2) \text{ MA} \rightarrow \text{DG}$$

Troisième opération

Un des premiers gestes posés par Pinderhughes consiste à établir une alliance avec le GBC, dans le but d'améliorer le partenariat des entreprises privées avec les écoles publiques. Les deux acteurs, DG et AF, sont les destinateurs et les destinataires de l'opération dont les enjeux sont des liens (1), mais aussi dans le cas de AF des leviers de commande (c) qu'il leur est demandé d'actionner pour que des appuis financiers soient attribués aux écoles.

La formulation de l'opération est donc celle-ci :

$$(3) \text{ DG, AF} \rightarrow \text{DG}_l \text{ AF}_{lc}$$

Notons que les enjeux ne sont pas les mêmes chez les deux destinataires. Le rapport de pouvoir est conjoint, soit :

$$(3) \text{ DG} = \text{AF}$$

Quatrième opération

Le GBC engage des ressources dans le but d'améliorer le sort des écoles publiques, mais il finit par conclure que certaines attributions du conseil scolaire en matière de financement doivent être décentralisées vers les écoles. Ces vues sont soumises à la direction générale, qui met de l'avant un projet-pilote visant sept écoles. Le projet ne démarre pas à cause de l'opposition de l'administration scolaire (AS), mais aussi parce que le GBC (AF) n'apporte pas l'appui nécessaire à sa réalisation.

Le directeur général (DG), qui est un des destinataires de l'opération, en est aussi le destinataire, en tant que responsable des écoles visées. Quant aux enjeux, ils sont normatifs (n) et actionneurs (c).

Il y a contrôle, de l'ordre du veto ou de l'empêchement, de la part de l'administration scolaire (AS), et non-contrôle de la part de DG et de AF, soit :

$$(4) \overline{AS, \overline{DG} \cdot \overline{AF}} \rightarrow DG_{nc}$$

AS a donc un pouvoir unilatéral sur DG mais aussi sur AF, alors que ces deux acteurs ont un pouvoir nul entre eux.

Les rapports de pouvoir sont les suivants :

$$(4) AS \rightarrow -- DG \quad AS \rightarrow -- AF \quad DG -- || -- AF$$

Cinquième opération

Aux élections de 1983, le maire démocrate de la ville de Baltimore, William Schaefer, a un opposant, William Murphy, qui l'attaque sur le financement municipal insuffisant en matière scolaire et sur l'état des écoles publiques. Le maire

sortant gagne les élections grâce à l'appui des minorités ethniques, qui forment 60 % de la population, mais il doit s'engager à améliorer la situation des écoles publiques de la ville.

Après son élection, il demande à la communauté des affaires de contribuer à un fonds spécial pour l'éducation. La communauté des affaires, représentée par le GBC, n'apporte qu'un soutien mitigé à l'initiative du maire (MA), dont on peut estimer qu'il exerce à la fois du contrôle et du non-contrôle sur cette communauté (AF).

Les commandes (c) de AF sur les ressources financières à consentir au fonds spécial sont les enjeux de cette opération, qu'on peut formuler ainsi :

$$(5) \quad MA, AF; \overline{MA}, AF \rightarrow AF_c$$

Il y a pouvoir supérieur de AF sur MA, soit :

$$(5) \quad AF \text{ --}\Sigma\text{--} MA$$

Sixième opération

Cette opération se déroule sur une période de plusieurs mois. Elle consiste essentiellement dans la formation d'une coalition où Pinderhughes (DG) joue un rôle d'intermédiaire entre le GBC (AF) et une organisation, le BUILD, qui se veut un agent de changement pour la communauté afro-américaine (CA) de Baltimore. Les deux organisations finissent par s'entendre sur un programme visant à combattre le chômage chez les jeunes Afro-Américains et à améliorer la performance des écoles publiques.

Les enjeux sont à la fois des liens (1) à affermir entre les trois acteurs ainsi que des normes (n) et des leviers de commande (c) concernant le GBC et le BUILD. On peut simplifier les contrôles et les non-contrôles exercés au cours des négociations en pensant que dans un premier temps les acteurs ont tous du non-

contrôle, alors que, dans un deuxième temps, ils exercent tous du contrôle, ce qui donne :

$$(6) \overline{DG}, \overline{AF}, \overline{CA}; DG, AF, CA \rightarrow DG_L, AF_{INC}, CA_{Inc}$$

Traduits en rapports de pouvoir, ces contrôles et non-contrôles donnent du pouvoir équivalent dans chacune des trois paires d'acteurs.

$$(6) DG \text{ --}\square\text{--} AF \quad DG \text{ --}\square\text{--} CA \quad AF \text{ --}\square\text{--} CA$$

Septième opération

Le programme mis en place grâce à la coalition entre le GBC et le BUILD connaît un succès limité. Quant à Pinderhughes, elle finit par être contestée par un peu tous les intervenants du système scolaire. On lui reproche de ne s'être pas attaquée à la bureaucratie scolaire. Le maire Schaefer, un peu avant qu'il démissionne pour accéder au poste de gouverneur du Maryland, nomme un nouveau président du conseil scolaire chargé de neutraliser l'influence de Pinderhughes. Une fois devenu gouverneur, il critique la gestion de la directrice générale.

Pinderhughes réagit en annonçant un nouveau projet pour les écoles de Baltimore inspiré d'un mouvement à succès, celui du school-based management, ou SBM. Il crée un comité à cette fin, présidé par un fonctionnaire qui lui est rattaché.

L'opération de création du comité (CO) à Pinderhughes (DG) comme destinataire. Les enjeux sont le poste (p), les leviers (c) et les effectifs (e) du comité, ainsi que les normes (n) qui doivent orienter son action, ce qui donne :

$$(7) DG \rightarrow CO_{npce}$$

Le rapport de pouvoir est unilatéral, à l'avantage de DG :

$$(7) DG \rightarrow^{--} CO$$

Huitième opération

En novembre 1987, Kurt Schmoke devient le premier Afro-Américain à occuper le poste de maire de la ville de Baltimore. Sa campagne électorale est axée sur les problèmes de l'éducation dans les écoles publiques. Par cette opération, les électeurs (EL) de Baltimore, dans leur majorité, confient le poste (p) de maire à Schmoke (MA), mais non sans que celui-ci, au cours de la campagne électorale, ait cherché à contrôler leurs normes (n) et l'information (i) de façon à ce qu'ils votent pour lui.

Il y a en fait deux sous-opérations, 8.1 et 8.2. En 8.2, EL et MA sont les destinataires d'une opération dont EL sont les destinataires. Quand les électeurs acceptent les propositions du candidat à la mairie, il y a contrôle de part et d'autre, quand ils les refusent, il y a contrôle de leur part et non-contrôle de la part de MA, soit :

$$(8.1) MA, EL; \overline{MA}, EL \rightarrow EI_{ni}$$

En 8.2, soit au moment de l'élection, les électeurs sont les destinataires et Schmoke, le destinataire. On a donc :

$$(8.2) EL \rightarrow MA_p$$

En 8.1, il y a pouvoir supérieur de EL, et en 8.2 pouvoir unilatéral de EL. Si on met ensemble les deux rapports de pouvoir, il y a pouvoir supérieur de EL.

$$(8) EL \rightarrow MA$$

Neuvième opération

Peu après son élection, Schmoke demande à Pinderhughes de quitter son poste de directrice générale. Toutefois, il ne dissout pas le comité chargé d'étudier les moyens de mettre en oeuvre le projet de school-based management.

Schmoke (MA) est le seul destinataire de cette opération qui consiste à enlever le poste (p) de directrice générale à Pinderhughes (DG). On a donc :

$$(9) MA \rightarrow DG$$

Notons que cette action sur une ressource de Pinderhughes est contraignante plutôt qu'habilitante pour elle. Il y a pouvoir unilatéral de SE sur PI, soit :

$$(9) MA \rightarrow DG_p$$

Dixième opération

Les travaux du comité (CO) créé par Pinderhughes sont l'occasion pour les administrateurs scolaires (AS) et les enseignants (EN) de s'allier aux membres du BUILD (AC) dans une coalition (CN) qui appuie le projet de décentralisation vers les écoles. Le rapport du comité (CO), appuyé par la coalition (CN), est accueilli favorablement par le maire (MA) qui se trouve ainsi à participer à la décision de mettre en oeuvre les conclusions du rapport. Les enjeux sont des normes (n) et des leviers de commande (c) en direction du maire (MA). L'opération peut être formulée ainsi :

$$(10) \text{ CO, CN, (CA, AS, EN), MA} \rightarrow \text{MA}_{nc}$$

À un premier niveau, il y a pouvoir conjoint dans les trois paires où se trouvent CO, CN et SE. Il en est de même, à un deuxième niveau, dans les trois paires où se trouvent CA, AS, et EN, soit :

$$(10) \quad \begin{array}{lll} \text{CO} = \text{CN} & \text{CO} = \text{MA} & \text{CN} = \text{MA} \\ \text{CA} = \text{AS} & \text{CA} = \text{EN} & \text{AS} = \text{EN} \end{array}$$

Onzième opération

Le maire Schowke (MA) nomme un nouveau directeur général du conseil scolaire. Il s'agit de Richard Hunter (DG). Il assure le maire qu'il continuera le travail de Pinderhughes dans le but d'instaurer le school-based management ou (SBM), à Baltimore, en associant à cette fin le milieu des affaires et les représentants de la communauté.

Comme à l'opération 2, l'enjeu est un poste (p), mais c'est aussi une commande (c) pour continuer la réforme des écoles publiques. Le maire (MA) est le destinataire, alors que le nouveau directeur général (DG) est le destinataire, soit :

$$(11) \text{ MA} \rightarrow \text{DG}_{pc}$$

Ce qui se traduit en un pouvoir unilatéral de MA sur DG :

$$(11) \text{ MA} \xrightarrow{\text{c}} \text{DG}$$

Douzième opération

Le contrôle du maire sur les leviers de commande de Hunter est réitéré quand celui-ci change d'attitude et en vient à s'opposer à des projets-pilotes visant à instaurer le SBM dans quelques écoles. Le maire oblige le directeur général à négocier avec les membres de la coalition qui appuient ce projet.

Ce sont les enseignants (EN) qui relancent le dossier en intégrant le programme des projets-pilotes aux négociations que leur syndicat entreprend avec la ville. Dans un premier temps, Hunter continue de s'opposer aux projets-pilotes, mais quand le maire en colère lui ordonne d'en finir avec les négociations, il trouve un compromis avec les enseignants.

Étant donné que le contrôle du maire sur Hunter a déjà été formulé à l'opération précédente, on peut exprimer le déroulement des négociations entre Hunter (DG) et les enseignants (EN) par un veto de Hunter, dans un premier temps, suivi d'un contrôle de part et d'autre, dans un deuxième temps. Les acteurs sont destinataires et destinataires à la fois, et les enjeux sont des normes (n) et des leviers de commande (c).

$$(12) \quad GG, \overline{EN}; DG, EN \rightarrow DG_{nc}, EN_{nc}$$

Il y a pouvoir supérieur de DG sur EN, soit :

$$(12) \quad DG \text{ --}\sum\text{--} EN$$

Treizième opération

Une fois la convention collective signée, le syndicat des enseignants (EN) organise, en 1989 et 1990, des séances d'information à l'intention des directeurs d'école (DE) et des administrateurs scolaires (AS) dans le but de mieux les informer sur le SBM. On peut supposer que ces séances ont donné lieu à des échanges d'information (i) entre les trois catégories de participants, ce qu'on peut-exprimer ainsi :

$$(13) \text{ EN, DE, AS} \rightarrow \text{EN}_i, \text{ DE}_i, \text{ AS}_i$$

Il y a pouvoir conjoint entre les participants pris deux à deux, soit :

$$(13) \text{ EN} = \text{DE} \quad \text{EN} = \text{AS} \quad \text{DE} = \text{AS}$$

Quatorzième opération

À la fin de 1990, la proposition du syndicat des enseignants (EN) est soumise au conseil des commissaires (AS). Dans les délibérations qui suivent, le conseil exige certaines modifications qui finissent par être acceptées par les enseignants. On peut donc poser que dans un premier temps il y a eu contrôle de AS et non-contrôle de EN, et que, dans un deuxième temps, il y a eu contrôle de part et d'autre. C'est AS qui est le destinataire de l'opération, les enjeux étant surtout des leviers de commande (c) aptes à instaurer la réforme. On a donc :

$$(14) \text{ AS, } \overline{\text{EN}}; \text{ AS, EN} \rightarrow \text{AS}_c$$

Il y a pouvoir supérieur de CS sur EN, soit :

$$(14) AS \rightarrow \sum \rightarrow EN$$

A.8 Le graphe et la matrice des relations de pouvoir

[Retour à la table des matières](#)

On trouve dans le Graphique 2 la représentation des rapports de pouvoir formés au cours des quatorze opérations que nous avons distinguées dans la politique de décentralisation scolaire à Baltimore.

Le numéro mis entre parenthèses, près de la marque d'un rapport de pouvoir, indique l'opération où s'est produit ce rapport.

La coalition (CO) formée au moment de la dixième opération entre les représentants de la communauté afro-américaine (CA), les enseignants (EN) et des membres de l'administration scolaire (AS) a été marquée par un pointillé, pour la distinguer des acteurs non coalisés. Si l'acteur AS est en intersection avec CO, c'est pour indiquer que ce ne sont pas tous les administrateurs scolaires qui participent directement ou indirectement (par l'intermédiaire de leurs représentants) à la coalition.

Graphique 2.

Le graphe des rapports de pouvoir dans la politique de décentralisation à Baltimore

[Retour à la table des matières](#)

Le Tableau 8 présente la matrice des connexions de pouvoir dans le processus qui résulte des rapports de pouvoir du graphe. À la verticale, les acteurs sont considérés comme des émetteurs de pouvoir. Le chiffre 1 est inscrit dans une case (faite de la rencontre d'une émission et d'une réception) quand il y a une connexion directe ou indirecte de pouvoir, dans le temps, de l'émetteur au récepteur. Le chiffre 0 est inscrit quand il n'y pas de connexion.

Tableau 8.

Matrice des connexions de pouvoir
dans la politique de décentralisation à Baltimore

[Retour à la table des matières](#)

	Pouvoir émis									
Pouvoir reçu	EL	MA	DG	AS	AF	CA	CO	CN	EN	DE
EL		1	1	1	1	1	1 0	1 0	1 0	0
MA	1		1	1	1	1	1	1	1	0
DG	1	1		1	1	1	1	1 0	1	0
AS	1	1	1		1	1	1	1	1	1
AF	1 0	1	1	1		1	1 0	1 0	1 0	1 0
CA	1	1	1	1	1		1	1	1	1 0
CO	1	1	1	1	1	1		1	1	1 0
CN	1	1	1	1	1	1	1		1	1
EN	1	1	1	1	1	1	1	1		1
DE	1	1	1	1	1	1	1	1	1	

Par exemple, dans la première colonne, résumant le pouvoir des électeurs (EL), il y connexion de EL à MA. Il s'agit d'une connexion directe, qui se produit lors de la huitième opération. Il y a aussi connexion, indirecte cette fois, de EL à DG (le directeur général) en passant par MA (le maire). Cette connexion se fait dans le temps, puisque la connexion de EL à MA arrive à la huitième opération et la connexion de MA à DG à la neuvième puis à la onzième opération. Par contre,

il n'y a pas de connexion de pouvoir dans le temps de EL à AF (le milieu des affaires), car le seul rapport de pouvoir de EL arrive à la huitième opération, après ceux de AF, qui se terminent à la sixième opération. Nous expliquerons en A.12 le pourquoi du chiffre I dans la partie supérieure de la case EL-AF

Pour qu'il y ait connexion de pouvoir d'un émetteur à un récepteur, il faut que le ou les rapports de pouvoir qui mènent, dans le temps, de l'émetteur au récepteur, contiennent du pouvoir conjoint ou du pouvoir unilatéral en direction du récepteur. Concrètement, si on se rapporte au Tableau 7, en A. 6, et qu'on suppose que l'émetteur ou le relais vers le récepteur est A, les rapports (2) (4) (6) (7) (8) (9) (II) (I2) (13) (14) (15) et (16) portent une connexion de pouvoir vers le récepteur, mais les rapports (1) (3) (5) (10) n'en portent pas.

La connexion est évidemment plus ou moins serrée selon la nature du rapport. Ainsi, le rapport (7), soit le pouvoir supérieur de l'émetteur ou de ses relais, est plus serré que le rapport (15), soit le pouvoir prévalent à l'avantage du récepteur ou des relais. La connexion est aussi d'autant plus serrée que le pouvoir qui connecte porte sur les enjeux les plus déterminants de l'action ultérieure des destinataires, c'est-à-dire les normes, les postes et les leviers de commande.

Les rapports de pouvoir supposent qu'une « influence » est transmise de l'émetteur au récepteur, ce qui est, bien sûr, discutable. Deux arguments peuvent cependant être avancés en faveur de la thèse d'une certaine influence. D'abord, les opérations ont été découpées de façon à ce qu'elles s'enchaînent les unes aux autres, l'opération qui suit celle qui la précède ayant un certain rapport avec elle. Ensuite, et surtout, dans la mesure où les opérations portent sur les ressources des acteurs qui sont les destinataires, et que ces ressources sont utilisées comme atouts dans les opérations subséquentes auxquelles participent ces acteurs, on peut supposer qu'une certaine influence est ainsi transmise d'un acteur qui est récepteur de pouvoir à un autre acteur qui est à son tour récepteur du pouvoir venant du premier.

Par exemple, il n'est pas invraisemblable de penser que le pouvoir supérieur exercé par les électeurs (EL) sur le maire (MA) dans l'opération 8 se répercute d'une certaine façon dans le pouvoir unilatéral exercé par le maire sur le directeur général dans l'opération 9.

Quoi qu'il en soit, nous allons faire comme s'il y avait de telles influences, quitte à revenir là-dessus dans la conclusion de cette Annexe.

A.9 La structuration des relations de pouvoir

[Retour à la table des matières](#)

La matrice montre que cinq acteurs sur dix ont une connexion de pouvoir avec chacun des autres acteurs. Ce sont le maire (MA), le directeur général du conseil scolaire (DG), les administrateurs scolaires (AS), les gens d'affaires (AF) et les représentants de la communauté afro-américaine (CA). Les électeurs (EL), le comité (CO) créé par le DG, la coalition (CN) formée vers la fin du processus, les enseignants (EN) et les directeurs d'école (DE) n'ont pas de connexion de pouvoir avec chacun des autres acteurs, surtout parce qu'ils interviennent trop tard dans le processus pour que leur pouvoir rejoigne, dans le temps, certains acteurs. Le cas le plus évident est celui des directeurs d'école (DE), qui n'apparaissent qu'à l'avant-dernière opération, la treizième.

Selon les définitions que nous avons données au chapitre I (section I-4), des différents types de formes structurales des relations de pouvoir, l'existence de plusieurs acteurs (mais non de tous) en position dominante signifie qu'il y a stratarchie ou hiérarchie. Il y a hiérarchie si au moins une paire d'acteurs se trouve en situation de co-impuissance, c'est-à-dire s'il n'y a pas de connexion de pouvoir de l'un ou l'autre, dans les deux sens. L'examen de la matrice montre qu'une telle situation n'existe pas.

Il y a donc stratarchie dans le processus, avec cinq acteurs en position dominante (MA, DG, AS, AF, CA), les cinq autres acteurs étant en position intermédiaire. Ils ont des connexions de pouvoir sur plusieurs acteurs, mais pas sur tous, et il y a des connexions de pouvoir sur eux, dont celles des acteurs en position dominante. Il n'y a cependant pas d'acteur en position dominée, c'est-à-dire sans connexion de pouvoir sur d'autres acteurs, ce qui arrive dans certaines modalités de stratarchie.

Parmi les acteurs en position intermédiaire, les électeurs (EL) peuvent être considérés comme étant supérieurs aux quatre autres (CO, CN, EN, DE) puisqu'il

n'y a qu'un seul acteur (AF) sur lequel ils n'ont pas de connexion de pouvoir. CP, CN et EN viennent ensuite, avec quatre acteurs sur lesquels ils n'ont pas de connexion de pouvoir. Ce sont des intermédiaires « moyens ». Enfin, DE est un intermédiaire inférieur, étant donné qu'il y a sept acteurs sur lesquels il n'a pas de connexion de pouvoir.

Pour ce qui est des acteurs en position dominante, deux traits permettent de les départager : le nombre de connexions directes qu'ils ont sur les autres acteurs et la matrice des rapports de pouvoir dans ces connexions directes. À cet égard, le maire (MA) apparaît comme ayant une position supérieure aux autres. Il a une connexion directe sur cinq des neuf autres acteurs, et par sa connexion sur la coalition (CN) il rejoint trois autres acteurs (AS, CA, EN) qui sont inclus dans CN. Le seul acteur sur lequel il n'a pas de connexion directe est donc DE (les directeurs d'école).

A.10 Inclusions et intersections

[Retour à la table des matières](#)

La coalition CN comprend trois acteurs, soit AS, CA et EN. Comment établir s'il y a connexion de pouvoir ou non de CN sur AS, CA et EN, et à l'inverse, connexion de pouvoir ou non de AS, de CA et de EN sur CN ?

Étant donné que les rapports de pouvoir entre les trois coalisés pris deux par deux, une fois la coalition formée, sont tous de pouvoir conjoint, on peut considérer qu'il y a connexion de pouvoir des acteurs inclus sur l'acteur inclusif et de l'acteur inclusif sur les acteurs inclus. Autrement dit, il y a connexion de pouvoir des parties sur le tout, mais aussi du tout sur les parties, car le tout n'est une alliance que par les parties qui le composent, et les parties ne dominent dans une alliance que par le tout qu'elles forment.

Il n'en est pas de même pour les acteurs inclusifs dont une des parties n'a pas de connexion de pouvoir sur les autres, ou encore là où un acteur inclusif a une connexion de pouvoir sur un acteur inclus sans que cet acteur inclus en ait une sur l'acteur inclusif. Dans de telles situations, l'acteur inclus n'a évidemment pas de connexion de pouvoir sur l'acteur inclusif. Quand, à l'inverse, un acteur inclus a

une connexion de pouvoir sur un acteur inclusif sans que celui-ci en ait sur l'acteur inclus, il n'y a pas de connexion de pouvoir de l'acteur inclusif sur l'acteur inclus.

Nous avons placé les administrateurs scolaires (AS) en intersection avec la coalition (CN) qu'ils forment avec CA et EN pour indiquer que ce ne sont pas tous les administrateurs scolaires qui se joignent à cette coalition. Les rapports de pouvoir de AS avec CA et CN, à l'intérieur de la coalition, ont été dessinés à partir de la portion de AS qui est incluse dans CN. Dans le processus étudié, il n'y a pas de différence entre la position de pouvoir de AS dans son ensemble et celle de la portion de AS comprise dans CN. Mais si cette portion était dominée par les deux autres membres de la coalition, il n'y aurait pas de connexion de pouvoir de cette portion de AS sur EN, et il faudrait alors faire la différence entre cette portion et le reste de AS.

A.11 La place des coalitions

[Retour à la table des matières](#)

La politique étudiée et la formalisation que nous en avons faite montrent le rôle décisif des coalitions à deux moments du processus. D'abord au tout début, dans la première opération, quand des gens d'affaires (AF), des représentants de la communauté afro-américaine (CA) et des administrateurs scolaires (AS) se concertent pour apporter des solutions aux problèmes des écoles publiques. Ensuite, vers la fin du processus, quand une coalition se forme qui regroupe des représentants de la communauté afro-américaine (CA), des administrateurs scolaires (AS) et les enseignants (EN). C'est cette coalition qui permet de débloquer le processus et de faire adopter la politique de décentralisation inspirée du *school-based management*.

C'est d'ailleurs la participation de AF, de CA et de AS à ces coalitions qui leur permet de se trouver en position dominante dans le processus. Il n'en est pas de même de EN, qui intervient trop tard pour avoir des connexions de pouvoir sur chacun des autres acteurs.

On peut se demander si l'importance des coalitions est propre aux politiques qui sont controversées, comme celle de la décentralisation scolaire à Baltimore, ou si ce n'est pas dans un peu toutes les politiques que les coalitions sont déterminantes. Nous penchons (voir Lemieux, 1995) vers cette seconde option, d'autant plus que les coalitions sont présentes dans à peu près toutes les politiques de décentralisation que nous avons étudiées dans cet ouvrage.

A.12 Processus et système fragmentaire des relations de pouvoir

[Retour à la table des matières](#)

Quand on les considère hors de leur cadre temporel, les rapports de pouvoir contenus dans le graphe apparaissent comme des fragments d'un système de possibilités qui se réalisent dans les politiques publiques de la ville de Baltimore, au tournant des années 1990.

Considérée hors du temps, la matrice des connexions de pouvoir comprend des connexions supplémentaires, que nous avons indiquées par un I dans la partie supérieure des cases où un o se trouve dans la partie inférieure. Par exemple, les électeurs (EL) n'ont pas de connexion dans le temps sur les représentants de la communauté afro-américaine (CA), mais, si on fait abstraction du facteur temps, ils en ont une, indirecte, qui passe par le maire (MA), ce qui apparaît tout à fait plausible. Ils sont donc des acteurs en position dominante dans le système fragmentaire représenté par le graphe, puisque AF était le seul acteur sur lequel ils n'avaient pas de connexion dans le processus.

Comme le montre la matrice, tous les acteurs sont en position dominante dans le système fragmentaire des rapports de pouvoir. MA, DG, AS, AF et AC étaient déjà en position dominante dans le processus. Ils le demeurent dans le système où non seulement EL se trouve en position dominante, mais aussi CO, CN, EN et DE. Comme dans le cas des électeurs, il apparaît plausible que ces quatre autres acteurs aient, dans un processus politique quelconque de la ville de Baltimore, des connexions sur les acteurs auprès desquels ils n'ont pas émis de pouvoir, dans le temps, au cours de la politique de décentralisation que nous avons étudiée.

A.13 Les enjeux les plus fréquents

[Retour à la table des matières](#)

Dans le chapitre I, puis dans le chapitre 9, nous avons fait la distinction entre le pouvoir normatif, le pouvoir constitutif, le pouvoir prescriptif et le pouvoir allocatif, selon qu'il portait sur des normes (n), des postes (p), des leviers de commande (c), ou sur ces autres ressources que sont les supports (s), les effectifs (e) et les informations (i). Nous avons ajouté que les liens (l) échappaient à cette classification, mais qu'ils étaient l'objet du pouvoir qui consiste à former des alliances, au sens général du terme.

Le Tableau 9 présente une quantification de l'exercice de ces différents types de pouvoir par les dix acteurs que nous avons distingués dans la politique de décentralisation à Baltimore. Un pouvoir de l'un ou l'autre type a été attribué à un acteur quand il a exercé du contrôle sur un enjeu appartenant à ce type.

Le Tableau montre que les dix acteurs ont exercé au total du contrôle sur 60 enjeux, dont surtout les normes (18 fois) et les leviers de commande (20 fois). Viennent ensuite les liens (8 fois), les informations (6 fois), les postes (5 fois) et les effectifs (3 fois). Les supports sont absents, même s'ils sont le contenu d'autres enjeux, dont les normes, les commandes et les informations.

Les acteurs qui sont en position dominante dans le processus, soit MA, DG, AS, AF et CA, ont exercé des contrôles plus fréquents que les cinq autres. Leur score varie de 11 à 8, alors que celui des acteurs qui ne sont pas en position dominante varie de 6 à 1. Parmi les acteurs en position dominante, le maire (MA) et le directeur général (DG) sont ceux qui exercent le plus souvent du pouvoir normatif, constitutif ou prescriptif. Chacun des deux en exerce 8 fois, la proportion de ces pouvoirs sur l'ensemble des pouvoirs étant plus élevée chez le maire (8 fois sur 9) que chez le directeur général (8 fois sur 11). Viennent ensuite les administrateurs scolaires (AS), avec 6 pouvoirs déterminants sur 9, les représentants de la communauté afro-américaine (CA), avec 5 sur 8, et les gens d'affaires (AF), avec 5 sur 9. Les deux derniers de ces trois acteurs, soit AF et CA, sont ceux qui avec

le DG ont contrôlé le plus souvent les enjeux relationnels, ce qui leur a d'ailleurs permis d'améliorer leur position de pouvoir.

Tableau 9.

Le nombre des enjeux contrôlés par chacun des acteurs
qui ont participé à la politique de décentralisation à Baltimore

[Retour à la table des matières](#)

Acteurs	Enjeux							Total
	n	p	c	l	s	e	i	
EL	1	1	—	—	—	—	1	3
MA	2	3	3	—	—	—	1	9
DG	3	1	4	2	—	1	—	11
AS	3	—	3	1	—	—	2	9
AF	2	—	3	3	—	—	1	9
CA	3	—	2	2	—	—	1	8
CO	1	—	1	—	—	—	—	2
CN	1	—	1	—	—	—	—	2
EN	2	—	3	—	—	1	—	6
DE	—	—	—	—	—	1	—	1
Total	18	5	20	8	—	3	6	60

Le caractère déterminant des pouvoirs normatif, constitutif et prescriptif semble donc vérifié par la formalisation que nous avons faite de la politique de décentralisation en faveur des écoles publiques à Baltimore. Comme pour d'autres éléments présentés dans cette Annexe, il faudrait cependant que des analyses plus développées viennent confirmer ces résultats.

A.14 Comment améliorer la méthode

[Retour à la table des matières](#)

La méthode, telle que nous l'avons présentée, est loin d'être parfaite. Nous voudrions indiquer, pour finir, comment elle pourrait être améliorée dans ses applications futures.

1) D'abord, il y aurait lieu d'identifier dans une politique un plus grand nombre d'opérations que nous l'avons fait ici. Nous nous en sommes tenu à un nombre limité d'opérations dans le but d'illustrer la méthode proposée, sans trop allonger l'Annexe. Dans l'avenir, il serait bon d'étudier de façon plus détaillée certaines politiques, pour voir ce que change ou non, dans les propriétés structurales des politiques, l'ajout d'opérations.

On peut penser que l'ajout d'opérations permettrait, entre autres, de reconstruire une vue moins fragmentaire du système où se déroule une politique. Cet ajout permettrait également d'améliorer les articulations entre les opérations d'une politique.

L'augmentation du nombre des opérations devrait être faite de façon à ce que la formalisation recouvre davantage l'ensemble des trois sous-processus de l'émergence, de la formulation et de la mise en oeuvre, du moins dans le cas des politiques qui traversent ces trois sous-processus. Dans plusieurs des politiques de décentralisation que nous avons étudiées, il y a des différences entre les sous-processus. La formalisation de chacun des sous-processus permettrait de mieux explorer ces différences, qui ne manquent pas d'intérêt dans la recherche d'une meilleure connaissance des politiques publiques.

2) Même si l'augmentation du nombre des opérations est susceptible de donner une représentation plus adéquate du système politico-sociétal où se déroule une politique, cette représentation sera toujours incomplète si on s'en tient à une seule politique publique. Il y aura donc lieu, pour un système donné, d'arriver à

une représentation qui soit la moins fragmentaire possible, en formalisant des politiques appartenant à différents secteurs d'activité. Encore faudrait-il savoir de quel système il s'agit : le système officiel, ou le système effectif, ou les deux ? C'est dire la complexité de cette tâche. La méthode qui a été proposée a au moins le mérite d'indiquer comment pourrait être reconstitué un système et laisse entrevoir l'intérêt qu'il y aurait à montrer comment les processus affectant les politiques publiques viennent actualiser certaines ressources.

3) Dans la formulation des opérations, nous avons noté les ressources qui en étaient les enjeux. Cette notation a une double limite. D'abord, nous n'avons pas fait la distinction entre les ressources habilitantes et les ressources contraignantes. Évidemment, le contrôle ou non des acteurs impliqués dans une opération est en partie lié au caractère habilitant ou contraignant des ressources attribuées. Un acteur qui ne parvient pas à contrôler une opération sur une ressource qui lui est destinée se retrouve souvent avec une ressource pour lui contraignante. Un acteur qui ne participe à une opération qu'à titre de destinataire peut se voir attribuer aussi bien une ressource habilitante qu'une ressource contraignante. Ensuite, nous n'avons pas noté les atouts dont se servent les destinataires d'une opération pour chercher à la contrôler. Cette notation, si on la faisait, serait souvent compliquée, étant donné que les sept catégories de ressources que nous avons distinguées peuvent presque toutes servir à certaines opérations. Elle le serait encore plus si on notait le caractère habilitant ou contraignant des atouts.

Une notation plus développée des enjeux et des atouts, jointe à l'augmentation du nombre des opérations, permettrait de traiter plus adéquatement de l'articulation des rapports de pouvoir les uns aux autres. Elle permettrait, particulièrement, de distinguer des modalités de structurations du pouvoir, selon qu'elles laissent plus ou moins de place à l'autonomie des acteurs dans l'utilisation de leurs atouts.

4) Les modalités des formes structurales peuvent être classifiées selon leur degré de redondance, une modalité étant d'autant moins vulnérable à un changement de forme qu'elle est redondante. S'il y a un pouvoir unilatéral de A sur B, de B sur C, et de C sur A, on a une coarchie plus vulnérable parce que moins redondante que s'il y a un pouvoir conjoint dans chacune des trois paires d'acteurs.

L'étude de ces propriétés de redondance et de vulnérabilité serait tout particulièrement intéressante dans l'ordre du système pour montrer que certaines modalités d'une forme structurale sont proches des modalités d'une forme voisine et qu'il y a pour cela une forte probabilité qu'une transformation structurale se produise. Par exemple, comment se créent dans des stratarchies vulnérables des situations qui font que des acteurs entre lesquels il y avait une connexion dans un seul sens deviennent coimpuissants, dans ce qui est maintenant une hiérarchie ? Ou à l'inverse, comment des acteurs qui étaient dans une situation de co-impuissance parviennent-ils à en sortir et transforment-ils, du coup, une hiérarchie en une stratarchie ?

La réponse à ces questions aiderait à comprendre comment se transforment les systèmes et les processus de relations de pouvoir dans les politiques publiques et dans d'autres activités politiques.

A.15 L'extension de la méthode à d'autres phénomènes politiques

[Retour à la table des matières](#)

Le domaine des politiques publiques n'est pas le seul domaine qui est susceptible de donner lieu à la formalisation des relations de pouvoir. L'application de la méthode pourrait porter sur d'autres domaines, dont celui des organisations. Celles-ci peuvent être considérées comme des systèmes à partir desquels se déroulent des processus, à la différence des politiques publiques, qui sont plutôt des processus manifestant les virtualités contenues dans des systèmes, qu'ils soient officiels ou non.

Pour ce qui est des systèmes officiels des organisations, les « statuts », quand ils existent, permettent de les reconstituer. Nous l'avons fait dans un article (Lemieux, 1988) portant sur les relations de pouvoir dans un parti politique. Cet exercice s'inspire de l'analyse structurale des lois (Lemieux, 1991).

Une formulation sommaire des statuts du parti politique en question a permis de montrer que les membres du comité exécutif disposent d'un pouvoir prépondérant, parce qu'ils ont la capacité la plus grande de contrôler les normes et les pos-

tes des autres acteurs, alors que ces autres acteurs contrôlent peu les normes et les postes des membres du comité exécutif.

Dans un tout autre ordre, il n'est pas impensable de procéder à une formalisation des idéologies qui soit proche de l'analyse structurale des mythes de Lévi-Strauss. Les entités ne seraient plus des acteurs, mais des propositions reliées par l'une ou l'autre des seize combinaisons binaires de la logique interpropositionnelle. Le principe d'organisation postulé pourrait être celui de la cohésion ou de l'organisation en blocs, ou encore un autre, propre aux constructions idéologiques.

La formalisation des opérations par lesquelles se réalisent les politiques publiques permet de traiter de plusieurs questions centrales en science politique : la distinction entre le système et le processus, les relations de pouvoir entre les acteurs et les propriétés structurales de ces relations, les transformations des formes structurales des rapports de pouvoir, l'importance des alliances dans ces transformations. L'extension de l'usage de la méthode à d'autres domaines, dont ceux des organisations et des idéologies, pourra contribuer mieux encore à une science qui doit établir, par la formalisation et la modélisation, une distance provisoire avec l'objet étudié. Parce qu'en science politique comme dans les autres sciences humaines le chercheur participe à son objet, cette distance provisoire est nécessaire.

Comme il est nécessaire que la formulation et la modélisation soient fondées dans la théorie, étant entendu, comme l'écrivait Novalis, que si la théorie devait attendre après l'expérience elle ne se ferait jamais.

Décentralisation, politiques publiques
et relations de pouvoir

BIBLIOGRAPHIE

[Retour à la table des matières](#)

ALLISON, G. (1971), *The Essence of Decision*, Boston, Little Brown.

ANDERSON, J.E (1984), *Public-Policy Making*, New York, Holt, Rinehart and Winston.

ASHFORD, D.E. (1977), « Political Science and Policy Studies : Toward a Structural Solution », *Policy Studies journal*, vol. 5 special issue : 570-583.

AZIZ, A. et ARNOLD, D.A (dir.) (1996), *Decentralised Governance in Asian Countries*, New Delhi, Sage.

BACHRACH P. et M.S. BARATZ (1970) *Power and Poverty*, Toronto, Oxford University Press.

BARDACH, E. (1977), *The Implementation Game*, Cambridge (Mass.), M.I.T. Press.

BAUMGARTNER F. et B. JONES (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.

BLOM-HANSEN, J. (1999), « Avoiding the "Joint-Decision" Trap : Lessons from Intergovernmental Relations in Scandinavia », *European Journal of Political Research*, vol. 35 : 35-67.

BOLDUC, N. (1998), « Le caractère déterminant des normes dans les politiques publiques », communication présentée au congrès de l'Association canadienne de science politique, à Ottawa.

BONIME-BLANC, A. (1987), *Spain's Transition to Democracy*, Londres, Westview Press.

BROWER, G.D. et P. DELEON (1983), *The Foundations of Policy Analysis*, Chicago, Dorsey.

CHAMONX, J.P. (1993), *Télécoms : la fin des privilèges*, Paris, PUF

CHRISTENSEN, J.G. (2000), « The Dynamics of Decentralization and Re-centralization », *Public Administration*, vol. 78 : 389-408.

COHEN, M.D., J.G. MARCH et J.P. OLSEN (1972), « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17 : 1-25

COVERDALE, J.E (1979), *The Political Transformation of Spain after Franco*, New York, Praeger.

CROZIER, M. et E. FRIEDBERG (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

DALPHOND, C.E. (1975), « L'information administrative : une analyse politique préliminaire », *Recherches Sociographiques*, vol. 16 : 307- 319.

D'ARCY, F. et M.B. DEL ALCAZAR (1986), *Décentralisation en France et en Espagne*, Paris, Economica.

DELLAR, G. (1994) « Implementing School Decision-Making Groups : A Case Study in Restructuring », communication présentée à l'Annual Meeting of the American Educational Research Association, La Nouvelle-Orléans.

DE VRIES, M. (2000), « The Rise and Fall of Decentralization : A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries », *European Journal of Political Research*, vol. 38 : 193-224

DICONTI, V.C. (1996), *Interest Groups and Education Reform : The Latest Crusade to Restructure the Schools*, Lanham, University Press of America.

DONAHUE, J.D. (1989), *The Privatization Decision*, New York, Basic Books.

DYE, T.R. (1966), *Politics, Economics and the Public : Policy Outcomes in the American States*, Chicago, Rand McNally.

DYE, T.R. (1984), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

EASTON, P. (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley.

EDWARDS, G.C. et I. Sharkansky (1978), *Les politiques publiques*, Paris, Les Éditions de l'organisation.

ELANDER, I. (1991), « Analyzing Central-Local Government Relations in Different Systems : A Conceptual Framework and Some Empirical Illustrations », *Scandinavian Political Studies*, vol. 14 : 31- 58.

ELANDER, I. et S. MONTIN (1990), « Decentralization and Control : Central-Local Government Relations in Sweden », *Policy and Politics*, vol. 118 : 165-180.

FLYNN, R. (1986), « The Mediation of Bureaucratic-Influence : Decentralization in Dutch Housing Policy », *Political Studies*, vol. 34 : 607-619.

GENIEYS, W. (1997), *Les élites espagnoles face à l'État*, Paris, L'Harmattan.

GILBERT, G. et A. DELCAMP (dit.), (1994), *La décentralisation, dix ans après*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

GUBA, E. et Y. LINCOLN (1989), *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, Sage.

GULICK, L. (1937), « Notes on the Theory of Organization », dans GULICK, L. et L. URWICK (dit.), *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration : 1-45

HOFFERBERT, R.I. (1974), *The Study of Public Policy*, New York, Bobbs-Merrill.

HOWLETT, M. et M. RAMESH (1985), *Studying Public Policy*, Toronto, Oxford University Press.

JOHNSTON, R.J. et C.J. PATTIE (1996), « Central-Local Government Relations in the 1980's and 1990's : Toward a Policy-Learning Approach », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20 : 671-696.

JONES, C.O. (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Monterey, Brooks / Cole.

KINGDON, J.W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins.

LAPIERRE, J.W. (1973), *L'analyse des systèmes politiques*, Paris, PUF.

LEACH, S. et G. STOKER (1997), « Understanding the Local Government Review. A Retrospective Analysis », *Public Administration*, vol- 75 : 1-20.

LE GALÈS, P. et M. THATCHER (1995), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan.

LEMIEUX, V. (1974), *La communication inachevée*, Québec, L'Éditeur officiel du Québec.

LEMIEUX, V. (1975), « L'information administrative au Québec : faits et interprétations », *Administration Publique du Canada*, vol. 18 : 409-427.

LEMIEUX, V. (1988), « Le pouvoir prédominant dans les statuts des partis : le cas du NPD », *Politique*, n° 14 : 63-82.

LEMIEUX, V. (1989), *La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

LEMIEUX, V. (1991), *Les relations de pouvoir dans les lois*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval et l'Institut d'Administration Publique du Canada.

LEMIEUX, V. (1995), *L'étude des politiques publiques*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval.

LEMIEUX, V. (1996), « L'analyse politique de la décentralisation », *Revue canadienne de science politique*, vol. 29 : 61-80.

LEMIEUX, V. (1997), *La décentralisation*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval et les Éditions de L'IQRL.

LEMIEUX, V. (1998), *Les coalitions*, Paris, PUF.

LEMIEUX, V. (2000), « Décentralisation et responsabilisation : une approche politique », communication présentée au colloque de la revue *Politique et Management Public*, Paris.

LEMIEUX, V. et J.C. PICARD (1989), « Une évaluation de l'efficience et de l'équité de Communication-Québec », *Communication*, vol. 10 : 49-66.

LUKES, S. (1973), *Power. A Radical View*, Londres, MacMillan.

MARKS, G. (1996), « An Actor-Centered Approach to Multi-Level Governance » *Regional and Federal Studies*, vol. 6 : 20-38.

MARSH, D. (dir.) (1998), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press.

MENY, Y et J.C. THOENIG (1989), *Politiques publiques*, Paris, PUF.

MILLS, A. et al. (dir.) (1991), *La décentralisation des systèmes de santé*, Genève, OMS.

MONNIER, E. (1992), *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica.

MOON, J. et al. (1996), « The Privatization of British Telecom : A Case Study of the Extended Process of Legislation », *European Journal of Political Research*, vol. 14 : 339-355

MORGAN, G. (1989), *Images de l'organisation*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, Éditions Eska.

MUCCIARONI, G. (1992), « The Garbage Can Model and the Study of Policy Making : A Critique », *Polity*, vol. 24 : 459-482.

MULLER, P. et Y. SUREL (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

NDIAYE, J.C. (1991), « Décentralisation des systèmes de santé au Sénégal », dans Mills A. et al. (dir.) : 131-139

NELLIS, J.R. (1986), « An Assessment of the Senegalese Administrative System », *Working Papers / Reports n° 7*, Washington, Banque Mondiale.

NOAM, E. (1991), *Television in Europe*, New York, Oxford University Press.

NORRIS, D.F. (1997), « Local Government Reform in the US. And Why It Differs so Greatly from Britain », *Local Government Studies*, vol. 23 : 113-130

OCDE (1992), « Royaume-Uni », dans *La réforme des systèmes de santé*, Paris : 121-139.

OHNET, J.M. (1996), *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Le livre de poche.

OSTROM, E. (1986), « An Agenda for the Study of Institutions », *Public Choice*, n° 48 : 3-25.

OSTROM, E. (1990), *Governing the Commons*, New York, Cambridge University Press.

OSTROM, E. et al. (1994), *Rules, Games and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

PAL, L. (1992), *Public Policy Analysis*, Scarborough, Nelson.

PARSONS, W. (1995), *Public Policy*, Cheltenham, Edward Elgar.

PIAGET, J. (1949), *Traité de logique*, Paris, A. Colin.

PITT, D. (1990), « An Essentially Contestable Organisation : British Telecom and the Privatization Debate », dans RICHARDSON J. (dir.), *Privatization and*

Deregulation in Canada and Britain, Dartmouth, The institute for Research on Public Policy : 55-76.

PRESSMAN, J.L. et A WILDAVSKY (1984), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.

RHODES, R.A.W. (1981), *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot, Gower.

RONDIN, J. (1985), *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard.

RONDINELLI, D.A. (1981), « Government Decentralization in Comparative Perspective : Theory and Practice in Developing Countries » , *International Review of Administrative Sciences*, vol. 47 : 133 -145.

RONDINELLI, D.A. et H.P. MINIS (1990), « Restructuration administrative en vue d'un ajustement économique : politique de décentralisation au Sénégal », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 56 : 535 -557.

SABATIER, P.A. (1996), « The Suitability of Several Models for Comparative Analysis of the Policy Press » , dans IMBEAU, L.M. et R.D. McKINLEY (dir.), *Comparing Government Activity*, Londres, MacMillan : 101-117.

SABATIER, P.A. (dir.) (1999), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview.

SABATIER, P.A. et H.C. Jenkins-Smith (dir.) (1993), *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview.

SCHARPF, F. (1997), *Games Real Actors Play : Actor-Centered Institutionalization in Policy Research*, Boulder, Westview.

SCHELLING, T.C. (1960), *The Strategy of Conflict*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

SCHMIDT, V.A (1990), *Democratizing France. The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge, Cambridge University Press.

SCHNEIDER, A.L. (1999), « Public-Private Partnership in the US Prison System » *American Behavioral Scientist*, vol. 43 : 192-208.

SELLERS, M. P. (1993), *The History and Politics of Private Prisons*, Toronto, Associated University Press.

SIMON, H. A. (1957), *Models of Man*, New York, Wiley.

SMITH, M.J. (1993), *Pressure, Power and Policy* Londres, Harvester, Wheatsheaf.

TRUDEL, L. (1990), *L'avenir incertain des télévisions publiques d'Europe*, Montréal, Institut canadien d'éducation des adultes.

TURGEON, J. et H. ANCTIL (1994), « Le Ministère et le réseau public », dans LEMIEUX V. et al. (dir.), *Le système de santé au Québec*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval : 79-106.

WALLISER, B. (1977), *Systèmes et modèles*, Paris, Seuil.

WILSON, D.J. (1996), « The Local Government Commission : Examining the Consultative Process », *Public Administration*, vol. 74 : 199-219.

WOLMAN, H. (1988), « Understanding Recent Trends in Central-Local Relations : Centralization in Great Britain and Decentralization in United States », *European Journal of Political Research*, vol. 16 : 425-435

ZAHARIADIS, N. (1999), « Ambiguity, Time and Multiple Streams », dans SABATIER P.A. (dir.) : 73-93.

Fin du texte