

L'orchestration : un mode gouvernance pour l'adaptation locale et régionale aux changements climatiques?

18^e Colloque de la Relève VRM

Husk, John

Candidat à la maîtrise en aménagement du territoire et développement régional

École supérieure d'aménagement du territoire et de développement régional

Université Laval

Direction : Mme Geneviève Cloutier, Ph.D., OUQ

john.husk.1@ulaval.ca

Introduction

La littérature concernant l'adaptation aux changements climatiques (ACC) indique que la participation d'une grande variété d'acteurs est souhaitable afin d'assurer une gouvernance durable. Notre communication se penche ainsi sur le concept d'orchestration, un mode de gouvernance indirecte de l'ACC, appliqué ici au niveau municipal à travers une étude de cas de la Ville de Trois-Rivières. Nous proposons d'abord une définition du concept d'orchestration comme tel. Ensuite, nous présentons les trois indicateurs qui nous servent à analyser le cas de Trois-Rivières, à savoir 1) le développement de contextes d'opportunités, 2) l'alignement stratégique et 3) la médiation à travers échelles et secteurs.

L'orchestration, une gouvernance indirecte par intermédiaires

Il est aujourd'hui reconnu que l'adaptation aux impacts des changements climatiques exige une concertation entre de multiples acteurs de plusieurs niveaux et de secteurs différents. Cependant, on sait encore peu de choses sur comment effectuer cette coordination. Notre recherche tente donc d'apporter un certain éclairage sur les facteurs permettant de coordonner ces multiples « multi » dans la gouvernance de l'ACC en portant attention sur la notion de gouvernance orchestrée. Ainsi, l'orchestration est basée sur le modèle « orchestrateur –

intermédiaire – cible » (Abbott et al., 2015), selon lequel une institution publique souhaitant mettre en œuvre une gouvernance de l'ACC gagne à impliquer délibérément des intermédiaires. La perspective de l'orchestration se distingue donc par l'importance qu'elle attribue à la capacité de l'orchestrateur à mobiliser des intermédiaires mieux placés que lui pour atteindre les cibles de l'adaptation, au lieu de tout faire lui-même et directement. De plus, afin de tirer le meilleur d'un polycentrisme croissant, favoriser une cohésion et induire un effet catalyseur, l'orchestration suppose aussi une coordination des efforts de la collectivité.

Trois indicateurs de l'orchestration ont été identifiés. Premièrement, il y a la création de contextes d'opportunités, soit la mise en place de conditions gagnantes, que ce soit du point de vue administratif, politique ou autre. Deuxièmement, l'alignement stratégique, qui est le fait d'établir une vision large pour rallier les acteurs et susciter l'engagement des parties prenantes. Troisièmement, la médiation entre les échelles et les secteurs, soit le fait de comprendre et intégrer les besoins des parties prenantes en lien avec l'ACC. La médiation correspond aussi au développement de relations de confiance entre acteurs (Hölscher et al., 2019).

La question de recherche qui nous guide est la suivante : Comment se déploie l'orchestration de l'ACC dans une municipalité? Pour tenter d'y répondre, la recherche s'intéresse au cas de la Ville de Trois-Rivières, l'une des premières municipalités québécoises à avoir adopté un plan d'ACC, en 2013. La méthodologie employée comprend une analyse documentaire, 18 entretiens semi-dirigés et une visite terrain. Les entretiens ont été menés auprès de représentants de différents services de la Ville de même que d'organismes locaux collaborant avec l'organisation municipale. Ils abordaient la perception des répondants des programmes et initiatives de la Ville et les enjeux de l'ACC plus largement. Les entretiens ont été transcrits et analysés de manière thématique. Nos résultats préliminaires permettent de constater qu'une orchestration de l'ACC est amorcée

à Trois-Rivières, mais demande à être consolidée. Voyons donc maintenant ces résultats selon les trois indicateurs.

Un contexte propice s'étant établi de façon progressive

Concernant le premier indicateur de l'orchestration, soit la création de contextes d'opportunités, nos résultats indiquent qu'elle s'est déployée dans le temps. Si le contexte d'aujourd'hui est propice à l'ACC à Trois-Rivières, cela n'a pas toujours été le cas, même autour de 2013.

Tout d'abord, le plan d'adaptation de la Ville a été adopté sur la base d'un opportunisme administratif, alors que des fonctionnaires ont saisi une occasion de financement offert par le gouvernement du Québec pour recommander cette démarche aux élus municipaux. Et la planification n'a pas été aisée : les initiateurs de la démarche ont dû apaiser bon nombre de craintes des agents municipaux concernant l'ampleur des ambitions pour le plan. Finalement, l'approche retenue pour ce dernier est largement technique. Si un orchestrateur commence à se profiler, il se fond toutefois dans le décor du Service des travaux publics de la Ville.

Toutefois, au fil du temps, les individus responsables de l'élaboration du plan et l'unité administrative à laquelle ils appartiennent ont su accroître leur légitimité et celle de leurs démarches. Ces individus ont su développer un lien de confiance avec les parties prenantes, tant à l'interne de l'organisation municipale qu'à l'externe, dans la collectivité. De telle sorte qu'aujourd'hui, l'unité administrative responsable du dossier a vu sa position dans l'organigramme évoluer vers un rôle transversal, lui donnant davantage de capacité et de légitimité concernant l'ACC.

Enfin, le contexte d'opportunités créé s'illustre également par le fait que les préoccupations en matière d'ACC ont été intégrées à la planification territoriale. En effet, la révision du Schéma d'aménagement et de développement (SAD) au

cours des dernières années a permis d'aborder cet enjeu, qui est en en voie d'être traité dans la réglementation municipale bientôt ajustée en concordance au SAD.

Un alignement stratégique favorisé par le développement durable

Pour favoriser l'alignement des parties prenantes dans la démarche d'ACC par la Ville de Trois-Rivières, nos résultats démontrent que le développement durable (DD) est un facteur significatif, servant d'intermédiaire et de moteur. En effet, le concept de DD est une notion bien comprise et reconnue à Trois-Rivières, même si de manière imparfaite. L'implantation depuis plusieurs années de cette notion dans l'organisation municipale lui confère une adhésion institutionnelle qui, en retour, fournit une autorité et une légitimité d'action. Cela favorise son intégration dans les pratiques courantes locales et municipales.

Le DD ainsi reconnu fait en sorte d'ouvrir la voie à l'ACC à Trois-Rivières. En effet, notre recherche démontre que les acteurs locaux reconnaissent la pertinence d'agir en ACC en vertu des orientations de DD de la Ville. Par ailleurs, cette dernière a entamé des collaborations explicites à ce sujet avec des parties prenantes, par exemple via une ressource accordée à un acteur du milieu des affaires trifluvien. Ce faisant, la Ville agit clairement comme orchestrateur ayant identifié un intermédiaire pour atteindre une cible.

Reconnaissance et *empowerment* des acteurs : une médiation à bonifier

En ce qui a trait au troisième indicateur de l'orchestration, soit la médiation à travers différentes échelles et secteurs d'action pour favoriser l'ACC, les résultats de notre recherche démontrent que c'est l'un des aspects devant être renforcé. Il se trouve à Trois-Rivières des acteurs en quête de reconnaissance et *d'empowerment*, qui pourraient certainement avoir un rôle stratégique pour mettre en œuvre l'ACC, tant au sein de l'organisation que dans la collectivité.

À l'interne de l'organisation municipale, on observe qu'après une période d'appropriation initiale et une ouverture à l'essai-erreur, la confiance dans l'équipe administrative est grandissante au sujet de l'ACC. Il est ainsi possible d'affirmer qu'une culture de co-construction est en développement dans l'organisation où la « désexpertisation » des intervenants est encouragée afin de d'amener ceux-ci à voir les projets du point de vue de leurs collègues pour agir de manière intégrée.

À l'externe de l'organisation municipale, après quelques maladresses initiales de la part des représentants municipaux pour favoriser le déploiement de projets d'ACC, un certain apprentissage institutionnel ouvre la porte à une collaboration réelle. En effet, des efforts ont été déployés pour mobiliser et impliquer les parties prenantes sur le territoire, et cela est apprécié. De manière plus large, une culture de participation citoyenne est aussi en développement, un facteur aidant pour l'ACC. Toutefois, la volonté des parties prenantes de devenir des intermédiaires n'est pas encore pleinement mobilisée par la Ville. Citons l'exemple d'un acteur du milieu communautaire souhaitant devenir une « courroie de transmission » pour relayer les orientations de la Ville aux acteurs « terrain » et vice versa.

Conclusion

Pour conclure, nous avons vu que l'orchestration est un mode de gouvernance indirecte de l'ACC basé sur la collaboration d'un orchestrateur avec des intermédiaires pour atteindre ses cibles. Appliqué à la Ville de Trois-Rivières, notre recherche démontre que l'orchestration y est bel et bien amorcée, mais demande encore à être consolidée. Ainsi, nous avons vu que la Ville n'a pas manqué de faire évoluer le contexte vers un soutien à des occasions d'agir et de collaborer. À cet égard, le dossier du développement durable, antérieur à celui de l'ACC, a pavé la voie à l'orchestration. Enfin, il s'agira de voir comment la Ville réussit à déléguer autorité et ressources à des médiateurs dans un futur proche. À cet égard, le renforcement d'une valorisation de la participation sous différentes formes nous semble un facteur clé.

Références

Abbott, K.W., Genshel, P., Snidal, D. et Zangl, B. (2015). Orchestration : global governance through intermediaries. Dans: Abbot, K. W., Genshel, P., Snidal, D. et Zangl, B. (eds), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, 2015, 429 p.

Hölscher, K., Frantzeskaki, N. et Loorbach, D. (2019). Steering transformations under climate change: capacities for transformative climate governance and the case of Rotterdam, the Netherlands. *Regional Environmental Change*, 19, 791-805.