



COLLECTION

**PRATIQUES ET POLITIQUES
SOCIALES ET ÉCONOMIQUES**

Sous la direction de
**MARIELLE TREMBLAY
PIERRE-ANDRÉ TREMBLAY
SUZANNE TREMBLAY**

Le développement social

**Un enjeu pour
l'économie sociale**



Presses de l'Université du Québec

Le développement social

© 2006 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél.: (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de: *Le développement social*, M. Tremblay, P.-A. Tremblay, S. Tremblay (dir.), ISBN 2-7605-1415-3 • D1415N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450
Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone: (418) 657-4399 • Télécopieur: (418) 657-2096
Courriel: puq@puq.quebec.ca • Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

CANADA et autres pays

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.
845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8
Téléphone : (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur : (418) 831-4021

FRANCE

AFPU-DIFFUSION
SODIS

BELGIQUE

PATRIMOINE SPRL
168, rue du Noyer
1030 Bruxelles
Belgique

SUISSE

SERVIDIS SA
5, rue des Chaudronniers,
CH-1211 Genève 3, Suisse
Téléphone : 022 960 95 25
Télécopieur : 022 776 35 27



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

© 2006 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél.: (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de: *Le développement social*, M. Tremblay, P.-A. Tremblay, S. Tremblay (dir.), ISBN 2-7605-1415-3 • D1415N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Le développement social

Un enjeu pour l'économie sociale

Sous la direction de
MARIELLE TREMBLAY
PIERRE-ANDRÉ TREMBLAY
SUZANNE TREMBLAY

2006



Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

© 2006 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de: *Le développement social*, M. Tremblay, P.-A. Tremblay, S. Tremblay (dir.), ISBN 2-7605-1415-3 • D1415N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Vedette principale au titre :

Le développement social : un enjeu pour l'économie sociale

(Collection Pratiques et politiques sociales et économiques)

Textes présentés lors d'un colloque tenu en oct. 2004 à Montréal et à l'Université du Québec à Chicoutimi dans le cadre du 72^e Congrès de l'ACFAS.

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-1415-3

1. Développement communautaire – Québec (Province) – Congrès.
2. Économie sociale – Québec (Province) – Congrès.
3. Québec (Province) – Politique sociale – Congrès.
4. Développement durable – Québec (Province) – Congrès.
5. Développement social – Congrès. I. Tremblay, Marielle, 1949- . II. Tremblay, Pierre-André, 1954- . III. Tremblay, Suzanne, 1960 19 mai- . IV. Congrès de l'Acfas (72^e: 2004: Université du Québec à Montréal). V. Collection.

HC117.Q8D487 2006

307.1'4'09714

C2005-942369-2

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible avec l'aide financière de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC).

Mise en pages : INFOSCAN COLLETTE QUÉBEC

Couverture : RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2006 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2006 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2006

Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada

Imprimé au Canada

LISTE DES ACRONYMES

ACFAS	Association canadienne-française pour l'avancement des sciences
ACI	Alliance coopérative internationale
AG	Assemblée générale
APPUI	Action pour parents uniques informés (un des comités de COMSEP)
AQOCI	Association québécoise des organisations de coopération internationale
ARGEBAU	Conférence des 16 ministres des <i>länder</i> chargés de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat (Allemagne)
ARNOVA	Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action
ARUC-ÉS	Alliances de recherche universités–communautés en économie sociale
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CA	Conseil d'administration
CAMF	Carrefour action municipale et famille
CASF	Conseil des affaires sociales et de la famille
CCP	Centre canadien de philanthropie
CCQ	Conseil de la coopération du Québec
CDC	Corporation de développement communautaire

CDR	Coopérative de développement régional
CE	Conseil exécutif
CECI	Centre canadien d'études et de coopération internationale
CDEC	Corporation de développement économique et communautaire
CÉRIS	Centre d'étude et de recherche en intervention sociale
CIRIEC	Centre interdisciplinaire de recherche et d'information sur les entreprises collectives
CLD	Centre local de développement
CLD-VO	CLD de la Vallée-de-l'Or
CLE	Centre local d'emploi
CLSC	Centre local de services communautaires
CMED	Commission mondiale sur l'environnement et le développement
CNRS	Centre national de recherche scientifique (France)
CODER	Corporation de développement économique de Rimouski-Neigette
COMSEP	Centre d'organisation mauricien de services et d'éducation populaire
CPE	Centre de la petite enfance
CQDD	Centre québécois de développement durable
CQRDA	Centre québécois de recherche et de développement de l'aluminium
CQRS	Conseil québécois de la recherche sociale
CRCD	Chaire de recherche du Canada (Québec) en développement des collectivités (à l'UQO)
CRD	Conseil régional de développement
CRDC	Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités
CRDM	Conseil régional de développement de la Mauricie
CRÉ	Conférence régionale des élus
CRES	Comité régional d'économie sociale
CRESM	CRES Mauricie/Bois-Francis/Drummond
CRISES	Centre de recherche sur les innovations sociales

CRSH	Conseil de recherche en sciences humaines du Canada
CSBE	Conseil de la santé et du bien-être
CSN	Confédération des syndicats nationaux
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
DD	Développement durable
DGSP	Direction générale de la santé publique (MSSS)
DID	Développement international Desjardins
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik (allemand)
ÉCOF	Économie communautaire de Francheville (c'est une CDEC)
EESAD	Entreprise d'économie sociale en aide domestique
ÉNAP	École nationale d'administration publique
FCAR	Fonds canadien pour l'avancement de la recherche (n'existe plus)
FDCE	Fonds décentralisé de création d'emploi
FMI	Fonds monétaire international
FQOCF	Fédération québécoise des organismes communautaires Famille
FSM	Forum social mondial
FTQ	Fédération des travailleurs du Québec
FUF	Fédération des unions de famille
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade / Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GCPPCQ	Groupe-conseil sur la politique du patrimoine culturel du Québec
GESQ	Groupe d'économie solidaire du Québec
GIR	Groupe investissement responsable
GRI	Global Reporting Initiative
GRIDEQ	Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional, de l'Est du Québec
GRIR	Groupe de recherche et d'intervention régionales
IEP	Initiatives économiques populaires
INRS	Institut national de recherche scientifique
INSPQ	Institut national de santé publique du Québec

ISTR	International Society for Third-Sector Research
ISV	Fund for Urban Renewal
LAREPPS	Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales
LDA	Local Development Agreements
LRQ	Lois et règlements du Québec
MFEQ	Ministère de la Famille et de l'Enfance du Québec
MRC	Municipalité régionale de comté
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
NSNVO	National Survey on Nonprofit and Voluntary Organizations
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OBNL	Organisme à but non lucratif
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCI	Organisation de coopération internationale
OGM	Organisme génétiquement modifié
OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGD	ONG Développement
ONU	Organisation des Nations Unies
OPDM	Office of the Deputy Prime Minister (Royaume-Uni)
OSBL	Organisme sans but lucratif
PAL	Plan d'action local
PALÉE	Plan d'action locale pour l'économie et l'emploi
PAR	Plan d'action régional (de santé publique)
PFM	Politique familiale municipale
PIC URBAN	Programme d'initiative communautaire urbain
PLQ	Parti libéral du Québec
PMA	Pays les moins avancés
PNSP	Programme national de santé publique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement

PPP	Partenariat public-privé
PQ	Parti québécois
PRUSST	Programmi di ricupero urbano e di sviluppo sostenibile dei territori (italien)
PUL	Presses de l'Université Laval
RAJ	Regroupement action jeunesse
RANQ	Regroupement des aidantes et aidants naturels du Québec
REEST	Réseau des entreprises d'économie sociale de Trois-Rivières
RIOPFQ	Regroupement inter-organismes pour une politique familiale au Québec
RIPESS	Réseau intercontinental de promotion de l'économie sociale et solidaire
RLS	Réseau local de services
ROC	Rest of Canada
RQDS	Réseau québécois de développement social
RQF	Responsable des questions familiales
RQIIAC	Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire
RQVVS	Réseau québécois de villes et villages en santé
RRDS	Regroupement régional en développement social
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SADC	Société d'aide au développement des collectivités
SIF	Sociaal Impulsfonds (flamand)
SIT	Service intégration travail
SOCODEVI	Société de coopération pour le développement international
SRU	Solidarités et le renouvellement urbain (Loi sur les)
TCNPP	Table de coordination nationale (de santé publique) en promotion et en prévention
TCNSP	Table de coordination nationale de santé publique
TPE	Très petite entreprise
UMR	Unité mixte de recherche
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization / Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

UPA	Union des producteurs agricoles
UPA DI	UPA Développement international
UQAC	Université du Québec à Chicoutimi
UQAR	Université du Québec à Rimouski
UQAM	Université du Québec à Montréal
UQO	Université du Québec en Outaouais
VFIK	Vlams Fonds voor de Intefratie van de Kansarmen (flamand)
VSI	Voluntary Sector Initiative
ZFU	Zone franche urbaine
ZIP	Zone d'initiatives privilégiées
ZRU	Zone de redynamisation urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible

REMERCIEMENTS

Ce livre rassemble certaines des contributions présentées lors d'un colloque intitulé «Le développement social et l'économie sociale au Québec à l'heure de la reconfiguration de l'État : enjeux et perspectives pour les acteurs sociaux». Il s'est tenu en deux temps : d'abord à Montréal, lors du congrès annuel de l'ACFAS en 2004, puis à l'Université du Québec à Chicoutimi en octobre 2004. Que ces deux institutions soient remerciées pour leur aide dans l'organisation matérielle de ces événements.

Les colloques ont reçu l'appui financier des personnes et organismes suivants, que nous remercions vivement :

- le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada,
- l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS),
- le Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR) de l'UQAC,
- le rectorat de l'UQAC,
- le Décanat des études de cycles supérieurs et de la recherche de l'UQAC,
- le Département des sciences humaines de l'UQAC,
- la Communauté scientifique-Réseau de l'Université du Québec,

- la Direction de la coopération scientifique, universitaire et de la recherche du ministère des Affaires étrangères de France,
- M. Jacques Côté, député de Dubuc à l'Assemblée nationale du Québec,
- M. Michel Audet, ministre du Développement économique et des Régions du Québec.

Malgré ces appuis, ces rencontres n'auraient pu se tenir sans l'aide indispensable et la bonne humeur de Miriam Alonso, Patrick Bérubé, Marie-Claude Clouston, Myriam Duplain, Michèle Dupras, Luc Gobeil et Isabelle Tremblay.

Que toutes ces personnes reçoivent nos remerciements les plus sincères.

PRÉSENTATION

*Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay
et Suzanne Tremblay*

Le contexte du début des années 2000, où la mondialisation et le néolibéralisme se déploient à l'échelle planétaire et où l'on parle de réingénierie de l'État et du partenariat privé-public pour l'offre des services sociaux, oblige à revoir les perspectives et les finalités du développement des collectivités. En effet, dans cette conjoncture, il apparaît que les politiques néolibérales s'étendent autant à l'échelon local qu'à l'échelle globale, le premier semblant devenir un palier incontournable de la réorganisation des politiques étatiques en matière de développement et d'économie sociale. Mais on comprend encore mal comment pourraient s'articuler l'exigence d'équité liée aux droits de citoyenneté et la nécessaire adéquation aux particularités locales. C'est là un enjeu fondamental pour l'identification des moyens pouvant conduire à la revitalisation des communautés. Il oblige à recadrer plusieurs aspects du développement économique communautaire : la lutte contre l'exclusion, l'intégration des minorités, la participation sociale, la santé, etc.

Dans cette nouvelle configuration où les politiques sociales semblent devoir être réduites au minimum, les textes réunis ici proposent de prendre la mesure des transformations en cours et de tracer les enjeux et les perspectives d'avenir afin d'envisager les nouveaux rôles échus aux différents acteurs du développement social et du développement

des communautés. Plusieurs questions se posent au moment où le gouvernement québécois s'apprête à instaurer ses politiques de révision du modèle étatique en matière de développement social.

Quelle importance accordera-t-on à la politique sociale dans la régulation sociale? Quels seront les rôles des divers acteurs sociaux dans la nouvelle configuration du social proposé par le gouvernement québécois? Quelle sera la place des instances locales dans la mise en œuvre du développement social et de l'économie sociale? Le développement social peut-il être un instrument pour le développement des collectivités locales? L'économie sociale est-elle un instrument du développement social? Autant de questions auxquelles des spécialistes du développement social et communautaire tenteront de répondre. Leurs contributions sont regroupées dans cinq parties. La première présente des perspectives générales d'analyse du développement social en insistant sur la structure des opportunités politiques. Cela mène naturellement à explorer certaines facettes de la question de la gouvernance, qui fait l'objet de la seconde partie. La troisième souligne l'importance renouvelée de la société civile, alors que la quatrième insiste sur l'intégration des enjeux liés au développement durable des communautés, qui constitue sans doute un des principaux défis du développement social. La cinquième partie s'intitule «Témoignages de praticiens et praticiennes» et, comme son nom l'indique, elle est de facture très différente, car les auteurs situent le développement social au cœur de leurs pratiques et non seulement de leurs observations.

Ce livre s'ouvre sur une partie consacrée à une mise en perspective du développement social, ce qui est indispensable pour clarifier ce terme équivoque. Les textes d'Yves Vaillancourt et de Suzanne Tremblay abordent la question sous un angle plus conceptuel, alors que Lionel Robert tient à replacer ce développement dans la trame historique et administrative qu'il a connue au Québec, mais tous les trois, au lieu de s'interroger sur le développement social «en général», le conçoivent comme un objet de politiques. Louis Favreau présente un texte d'une facture assez différente, car il se situe du côté des mouvements sociaux et de la «société instituante» plutôt que de celui du «social institué». Yves Vaillancourt montre comment les initiatives provenant du tiers-secteur et s'y situant peuvent proposer une vision renouvelée des politiques de développement social. Dans un texte largement théorique, il fait le point sur les concepts de tiers-secteur et d'économie sociale pour ensuite proposer une définition des politiques sociales valorisant l'apport de la société civile tout en la conjuguant à l'intervention de l'État. C'est

dans ce difficile équilibre que se constitue l'espace social et politique du développement social. Vaillancourt insiste donc sur l'importance de la participation des populations et des organisations communautaires. L'État conserve cependant son rôle régulateur. Il ne saurait se substituer à ses commettants, mais il ne doit pas non plus abandonner les responsabilités qu'il a héritées de sa période providentialiste.

Pour sa part, Suzanne Tremblay réfléchit sur l'évolution et les usages du concept de développement social, de la Commission Castonguay-Nepveu (1966) à aujourd'hui. Elle relève la domination des interprétations économicistes du développement, singulièrement renforcée depuis que le néolibéralisme est devenu l'horizon intellectuel du postkeynésianisme. Cela ne va toutefois pas sans ambiguïtés, car on ne peut abandonner la société à son économie sans éliminer le fondement même de l'être politique et laisser le champ libre aux inégalités sociales. C'est pourquoi la période actuelle détourne le développement de sa finalité première – le développement de la société et des personnes qui la composent – pour en faire un simple dérivé de la politique économique, ou un cataplasme sur les problèmes qu'elle crée ou, pis encore, un nouveau marché. L'auteure relève cependant que de nouveaux acteurs sont apparus depuis le début des années 1990 qui se réclament d'une compréhension plus large du développement, où l'économie est au service du social (plutôt que l'inverse). Sans chercher à prédire un futur encore incertain, elle suggère que la coproduction du développement social trouve dans le palier local sa dernière planche de salut.

Lionel Robert se demande si l'on peut déceler au Québec les ingrédients d'une politique de développement social. Il pose trois séries de questions : existe-t-il une *demande* pour une politique de développement social ? Quels en sont les *enjeux* et les grandes orientations ? Quelle a été la *réponse* gouvernementale à cette demande ? Les travaux du défunt Conseil de la santé et du bien-être lui servent de terrain d'enquête, en particulier ceux qui préparèrent et suivirent le Forum québécois sur le développement social tenu en 1998. De cette présentation, il ressort qu'il existe bel et bien une demande sociale pour une telle politique, ainsi qu'un promoteur ou un entrepreneur qui puisse s'en faire le porteur. Semblablement, on peut voir dans les travaux du Forum un certain consensus quant à la nécessité de lutter contre les inégalités sociales et économiques, quant au besoin d'harmoniser les politiques à cette fin et de soutenir les communautés afin de favoriser la participation. Du côté de la réponse gouvernementale, cependant, le portrait est beaucoup moins clair. Robert conclut donc que si on peut

décèler les bases d'une politique de développement social, on en attend encore la concrétisation. Le développement social est ainsi un processus encore en cours et non abouti.

Louis Favreau campe d'entrée de jeu le développement social dans l'orbite des mouvements sociaux et, en particulier, dans celle du mouvement altermondialiste, qui se présente de plus en plus comme une nébuleuse complexe englobant de multiples tentatives pour résister et construire une alternative au néolibéralisme. C'est dans cet effort à la fois défensif et offensif qu'il faut concevoir le développement, le développement social et l'économie sociale qui en est une composante essentielle. De façon originale, l'auteur estime que ces initiatives se basent non pas sur un constat de pauvreté, mais sur le manque d'organisation de communautés sur le terrain du développement économique ; c'est ce manque qui engendre la dépendance et subséquemment, la pauvreté. S'ouvre ainsi un espace large du développement social, qui intègre l'activité productrice et fait « pénétrer » la démocratie à l'intérieur des entreprises. On voit donc dans ce texte comment peut s'organiser, au sein de la production de changement social, une articulation différente entre l'économie et le social qui est au cœur des problèmes auxquels se heurte le développement social.

La deuxième partie de cet ouvrage porte sur la gouvernance. Nous y retrouvons les textes, de Carol Saucier et Abdellatif Lemssaoui, Denis Bourque, Sébastien Savard et Lucie Fréchette.

Le texte de Carol Saucier et Abdellatif Lemssaoui vise à rendre compte des résultats des appréciations et des réflexions des acteurs locaux rencontrés lors d'études de cas sur les Centres locaux de développement (CLD). Ils analysent notamment l'importance que les acteurs locaux ont réservé au secteur de l'économie sociale pour expliquer nombre de faits vécus par les Centres locaux de développement. C'est ainsi que ces auteurs examinent le rôle que le secteur de l'économie sociale a joué dans les deux grands moments qui ont marqué la vie des CLD, à savoir leur implantation et leur consolidation.

Par la suite, Denis Bourque traite du thème du développement des communautés qui connaît, selon lui, une notoriété nouvelle depuis que cette pratique sociale, issue de l'organisation communautaire, est devenue une stratégie du Programme national de santé publique (PNSP) du Québec. Cependant, selon l'auteur, le PNSP (MSSS, 2003) développe peu la question et la définition du développement des communautés. Le texte de Denis Bourque cherche donc à cerner certains concepts,

quelques conditions qui favorisent les pratiques de développement des communautés ainsi que certains enjeux qui y sont liés. Denis Bourque mentionne que le sens et l'efficacité du développement des communautés découlent de son appropriation par les communautés et les acteurs qui les composent. Pour ce faire, l'approche qui est proposée consiste à additionner les expertises (de processus, de contenu et citoyenne) et à composer avec des logiques paradoxales (descendante et ascendante) afin que le développement des communautés puisse jouer un véritable rôle dans l'amélioration de la santé et du bien-être des collectivités.

Dans le troisième texte de cette partie, Sébastien Savard, sur un thème connexe à celui de Denis Bourque, présente les résultats préliminaires d'une recherche, voulant vérifier la perception des gestionnaires d'organismes communautaires et d'établissements publics sur les modèles de relations qui s'établissent entre ces deux groupes d'acteurs autour de la fourniture des services sociaux auprès des enfants, des jeunes et des familles. La question est de savoir si l'évolution des relations entre les établissements publics et les organismes communautaires peut être interprétée comme une transition au niveau des modèles de gestion de services sociaux se caractérisant – selon la typologie proposée par Groulx, 1993 – par le passage d'un modèle socioétatique vers un modèle socio-communautaire. Une recherche antérieure avait permis à l'auteur de constater que la transition, bien que perceptible à certains égards, était encore loin d'être complétée, l'asymétrie des rapports entre les deux types d'acteurs en faveur des établissements publics se révélant encore trop importante. L'auteur tente ici de percevoir si les récentes interventions de l'État en ce domaine se rapprochent davantage d'un modèle de gestion socioétatique ou d'un modèle sociocommunautaire.

Pour clore cette partie, Lucie Fréchette suggère que le développement social se déploie dans diverses directions toutes axées sur le développement des individus, des familles et des collectivités en favorisant l'expression des potentialités et la réduction des écarts. Son texte aborde le développement social dans ses manifestations à l'échelle municipale en traitant la question à travers les politiques familiales municipales. Après avoir présenté quelques repères historiques et contextuels, elle décrit à grands traits les éléments constitutifs des politiques familiales municipales et se penche la question du passage à l'action en faveur des familles en territoire municipal. L'auteure s'appuie sur diverses recherches dont principalement une recherche qui prend comme angle d'attaque la contribution au développement local de divers dispositifs, dont des organisations promouvant la mise en place de politiques familiales municipales, ainsi

qu'une recherche sur les intérêts des élus et des répondants aux questions familiales dans une quarantaine de municipalités du Québec. Dans cette analyse, nous voyons apparaître des convergences entre le développement social et les politiques familiales municipales.

La troisième partie du livre porte sur la société civile et se compose de cinq textes. Celui de Juan-Luis Klein traite de la notion de développement local à partir du concept d'initiative locale. L'hypothèse présentée par l'auteur soutient que le local ne correspond pas à un lieu, mais à un système d'acteurs qui se concertent parce qu'ils partagent une identité commune à un territoire, un sentiment d'appartenance qui les amène à développer une conscience territoriale et à réaliser des actions partenariales. Ainsi vu, le local apparaît comme une base à partir de laquelle se structurent des actions, comme une base d'initiatives prises par des acteurs locaux, de projets collectifs ou individuels, qui, parce qu'ils rejoignent les intérêts d'autres acteurs de la collectivité deviennent des actions collectives et amènent ces différents acteurs à agir ensemble. Leur proximité physique se transforme ainsi progressivement en proximité sociale. Après vingt-cinq ans de recherche, l'auteur nous propose un modèle explicatif de l'effet structurant de l'initiative locale. Son analyse montre que l'implication des acteurs sociaux dans le développement constitue le résultat d'un processus qui instaure une dynamique de revitalisation basée sur l'initiative locale et sur la mobilisation de ressources endogènes et exogènes, privées et publiques.

À partir d'une réflexion sur les impacts directs des choix politiques actuels sur les pratiques communautaires, René Lachapelle présente quelques enjeux majeurs du point de vue du développement des communautés : l'avenir de la notion de territoire local et l'importance accordée aux solidarités sociales. Les centres de santé et de services sociaux sont au cœur de son analyse. Selon lui, l'avenir du Québec passe par la capacité des communautés de se développer d'où l'importance de la mobilisation des gens sur les enjeux qui les concernent. Il soutient que la nouvelle définition du développement, c'est celle qui prend en compte la gouverne locale et s'appuie sur la réintégration de la solidarité dans l'économie. Il en conclut que, de ce point de vue, l'action communautaire et l'économie sociale sont des formules porteuses d'avenir.

Pour leur part, Marielle Tremblay et Claude Gilbert abordent la question du développement social à partir d'une réflexion sur le processus de collectivisation du travail de soin et de soutien dans la communauté. Les transformations au sein du système de santé québécois entraînent un transfert non seulement de services, mais également de

responsabilités et de tâches du secteur public vers le tiers-secteur, les communautés, les familles et tout particulièrement les femmes qui sont dès lors identifiées comme des personnes aidantes. Ces personnes aidantes se regroupent au plan local, se constituent en organisme à but non lucratif (OBNL) pour se doter de services et d'une voix. L'apparition plutôt récente de ces OBNL de personnes aidantes pose la question de leur contribution à la citoyenneté et leur apport aux actions collectives qui structurent la société civile. Dans leur texte, les auteurs traitent de la posture des OBNL de personnes aidantes relativement à la société civile et la citoyenneté, à partir de l'intégration à des réseaux en tant que pratique citoyenne. Ils montrent comment ces OBNL contribuent à l'*empowerment* communautaire, par leurs activités et services, ainsi que par leur participation aux diverses interactions à la base du développement des communautés. Les données présentées, ici, proviennent d'une recherche menée en 2002, auprès des membres du regroupement des aidantes et aidants naturels du Québec (RANQ) et d'une quarantaine de personnes intervenant dans divers organismes et établissements, tant du réseau de la santé et des services sociaux que de la société civile.

Le texte de Pierre-André Tremblay nous propose une réflexion sur la notion de social et de société, à partir d'un acteur central de la société civile : les groupes communautaires. Où commence, où finit le social? Il s'appuie sur les données recueillies lors d'une enquête réalisée en 2000 et 2001 auprès de 282 organisations communautaires membres de la Table nationale de Corporations de développement communautaire. Il en ressort que la société civile est organisée, ce qui implique une réflexivité qui nous éloigne de la spontanéité imputée aux groupes « naturels ». Cette réflexivité est visible dans la division du travail, dans l'utilisation stratégique de diverses sources de financement dans le recours calculé aux diverses formes de travail. Ce texte cherche à démontrer que les dimensions économiques traversent les organismes communautaires et que, conséquemment, on ne peut les réduire à de simples expressions d'un altruisme spontané. Selon l'auteur, l'équilibre fragile entre marchandisation, bénévolat et économie subventionnée situe de plain-pied les organismes communautaires dans l'économie sociale et la « pluralisation » de l'économie.

En partant du constat que le développement social reste aujourd'hui encore l'un des piliers sur lesquels se reconstruisent les revendications à la démocratisation du social et à la participation citoyenne dans la définition, l'élaboration et la gestion des politiques sociales, Pierre-Joseph Ulysse nous propose une réflexion qui s'appuie sur une recherche

empirique menée à Trois-Rivières sur les dynamiques de lutte contre la pauvreté par la réinsertion en emploi. La notion de structures médiatrices non étatiques est au cœur de l'analyse. Elles sont définies comme des organismes, des associations ou des réseaux dont le propre est de mobiliser un ensemble de ressources internes à la communauté et de les articuler avec des apports externes en vue de susciter des projets de développement, ou d'accompagner les processus individuels et collectifs visant la réalisation de tels projets. Les organismes présentés, dans le cadre de cet article, relèvent le double défi de renforcer la cohésion sociale et de lutter contre les inégalités sociales dans un contexte de crise de l'État. Aussi disposent-ils d'un pouvoir symbolique qui dépasse les seuls mandats que leur reconnaissent les politiques publiques. Leur travail se prolonge dans la création du social et dans le tissage de liens entre les acteurs et entre les collectivités locales, régionales, nationales et transnationales. Selon l'auteur, ces structures de médiation viennent ainsi à symboliser d'importantes passerelles entre les individus et les sociétés, des espaces concrets de pratiques de pleine citoyenneté et d'expression manifeste de la démocratie participative.

La quatrième partie du livre s'intéresse aux rapports entre le développement social et le développement durable, les textes qui la composent étant tous basés sur la conviction que les deux sont inséparables.

Dans un texte à la fois analytique et prospectif, Jean-Marc Fontan tente d'effectuer un recentrage de l'interprétation de la question sociale. Il indique qu'elle a changé de sens et que cette transformation impose de reconsidérer la nature des problèmes structurels de la civilisation occidentale et, d'abord, au premier chef, de la pauvreté liés à la dégradation environnementale. Il met l'accent sur l'importance de l'innovation pour affronter ce vaste enjeu. Innovation technique, mais aussi sociale (nouveaux modes de sociation, de création du lien social), économique (élargissement de l'économie plurielle), autant que politique et culturelle. C'est bien d'une nouvelle social-démocratie qu'il s'agit : un modèle permettant de concevoir un ordre civilisationnel alternatif, plus sensible aux nécessités démocratiques et prenant une plus juste mesure des impératifs écologiques de la planète.

Claude Jacquier offre un panorama comparatif des politiques de développement urbain durable en Europe. Après avoir dressé un état de ces initiatives dans différents pays, il explicite les raisons de leur émergence, qui tiennent essentiellement à la centralité des villes dans la gestion des contradictions sociales qui marquent l'Europe. Car ce sont essentiellement dans les villes que s'observent à la fois la richesse

collective et l'exclusion sociale. C'est dire que la gouvernance qui se met lentement en place ne pourra s'instaurer que si l'ignorance mutuelle qui est généralement le lot des acteurs sociaux cède la place à la coopération (verticale autant qu'horizontale) et à la mise en réseau. Enfin, par-delà leurs raisons, et par leurs effets sur les réalités urbaines, Jacquier montre que la mise en œuvre de ces politiques a pour principal enjeu la transformation des systèmes, des places et des rôles qui mobilisent les mécanismes de fragmentation sociale des villes.

Marie-José Fortin aborde les rapports entre le développement social et le développement durable en s'intéressant au paysage; c'est en effet un cadre permettant l'observation des rapports sociaux, leur articulation au territoire et leur vécu par les acteurs sociaux. Basé sur la viabilité du « capital nature » (biodiversité) et du capital social (sociodiversité), le développement durable se présente à la fois comme un enjeu fondateur et un cadre d'organisation du développement des collectivités. En étudiant des pratiques de gouvernance territoriale en Europe et au Québec, on peut donc voir comment sont appliqués les principes d'équité et de justice sociale. L'auteure met au jour des processus d'appropriation sociale du territoire et conclut son texte en soulignant l'importance d'imaginer un rôle nouveau pour l'État qui fasse une large place à la participation de la société civile.

Denis Doré, quant à lui, se base sur son implication au Saguenay-Lac-Saint-Jean, qui lui a fait comprendre combien l'adoption d'une grille d'analyse du développement durable était essentielle à l'atteinte des objectifs sociaux et environnementaux du développement durable. Il en a formulé un modèle, qu'il a suggéré et soumis à des entreprises afin d'en tester l'acceptabilité. L'analyse des réactions des entreprises montre qu'elles peuvent se montrer ouvertes à une telle opérationnalisation des principes du développement durable, à condition que celle-ci soit faite et présentée d'une façon qui leur soit acceptable et compréhensible. La notion de responsabilité sociale des entreprises prend ainsi un sens renouvelé.

Réfléchir au développement social et à l'économie sociale ne pouvant être l'apanage des seuls universitaires, le livre se clôt sur une partie rassemblant quelques contributions d'auteurs se présentant bien plus comme des praticiens que comme des théoriciens. Pierre-Julien Giasson témoigne de son rôle dans l'animation d'un réseau régional regroupant des intervenants en développement social. Paul Girard présente la démarche d'élaboration de la politique de développement social de Saguenay, à laquelle il a été étroitement associé. Jacques Fiset, pour sa part, relate l'expérience de Québec, où le développement solidaire

a été au cœur de la revitalisation des quartiers centraux. Le texte de Claire Millette insiste sur le rôle national et régional de la santé publique dans le développement des communautés, alors que celui présenté sous la signature de Michel Morel et intitulé « Développement social : la vision de ceux et celles qui y travaillent » constitue la plate-forme préparée par le Réseau québécois de développement social, lors d'une rencontre des répondants de 13 régions administratives réunis en session de travail à Saguenay en octobre 2004. Il est heureux que cet ouvrage se termine sur ces contributions, car elles montrent que la réflexion sur le développement de la société ne représente pas seulement une question intellectuelle, mais est en réalité un enjeu démocratique qui concerne tous et chacun. Si les lecteurs et les lectrices ne gardaient de cet ouvrage que ce message, nous croyons que ce livre aurait atteint son but.

P A R T I E 1

PERSPECTIVES SUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

© 2006 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél.: (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Le développement social*, M. Tremblay, P.-A. Tremblay et S. Tremblay (dir.), ISBN 2-7605-1415-3 • D1415N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

UN ENJEU FONDAMENTAL POUR LE BIEN-ÊTRE DES COMMUNAUTÉS

Yves Vaillancourt

École de travail social de l'Université du Québec à Montréal
LAREPPS, ARUC-ÉS, CRISES

1. LES FORUMS SUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DE 1997-1998

Le thème qu'on m'a proposé pour ma conférence m'a fait penser au «Forum sur le développement social» organisé par le Conseil de la santé et du bien-être (CSBE), sous le leadership de Norbert Rodrigue, en 1997-1998. Le Conseil avait résumé en une phrase les objectifs du forum : «agir solidairement pour le mieux-être des personnes et des collectivités». Ce libellé s'harmonise bien, quelques années plus tard, avec le présent texte : «Le développement social : un enjeu fondamental pour le bien-être des communautés».

La démarche du Forum national et des forums régionaux et locaux sur le développement social¹ était certes dirigée et soutenue d'abord par le CSBE de 1996 à 1998. Mais le CSBE avait eu la bonne idée de travailler en alliance avec nombre de réseaux et d'organisations, entre autres, avec des directions de santé publique, des régies régionales de santé et services sociaux, l'Association des régions du Québec, le réseau des Villes et villages en santé, etc. Dans certains territoires locaux et certaines régions, la démarche du forum sur le développement social a connu des enracinements profonds et durables qui ont mobilisé les forces vives de la communauté longtemps après la tenue du forum national du printemps 1998 (Robert, 2004). Ce fut le cas, par exemple,

1. Cette démarche du Forum sur le développement social fait non seulement référence à un forum national qui a réuni pendant deux jours plus de 600 personnes en avril 1998, mais aussi à des forums locaux et régionaux. Dans les faits, 16 régions sur 17 ont décidé de s'impliquer. Il y a eu 70 forums locaux et 13 forums régionaux (CSBE, 1998, p. 41).

dans la région de Lanaudière où l'on a assisté à l'émergence de la Table des partenaires du développement social de Lanaudière. Cette table est demeurée dynamique au cours des années 2000 comme en témoigne une intéressante étude de cas (Ninacs, 2003).

En ce qui a trait à la définition du développement social, avec un certain recul, on peut dire que les promoteurs et participants des forums ont eu de la difficulté à en articuler une qui leur convienne. Dans les documents préparatoires de la démarche, on a rappelé la définition de la Commission Castonguay-Nepveu, en 1971, et celle de l'ONU. La définition de l'ONU semblait plus attrayante que celle de la Commission Castonguay-Nepveu : elle mettait l'accent sur l'intersectorialité. En cours de route, le Conseil de la santé et du bien-être a proposé sa propre définition. Celle-ci était longue, tortueuse et difficile à retenir². De fait, peu de gens l'ont retenue!

Cependant, dans la documentation de base préparée par le Conseil pour soutenir la démarche du forum, il y avait une proposition qui devait connaître un plus grand rayonnement. Cette proposition invitait les participants et participantes des forums à considérer « la participation sociale, [comme] un angle de prise sur le développement social » (CSBE, 1997, p. 3-4). Les forums sur le développement social ont effectivement validé l'idée qu'une vision renouvelée du développement social devait miser sur la participation sociale, sur le rôle régulateur de l'État, sur le développement local (décentralisation), sur l'apport novateur des organismes communautaires et sur l'intersectorialité (CSBE, 1998, p. 1-44)³.

-
2. Voici cette définition : « Le développement social fait référence à la mise en place et au renforcement, au sein des communautés, dans les régions et à l'échelle de la collectivité, des conditions requises pour permettre, d'une part, à chaque individu de développer pleinement ses potentiels, de pouvoir participer activement à la vie sociale et de pouvoir tirer sa juste part de l'enrichissement collectif, et, d'autre part, à la collectivité de progresser, socialement, culturellement et économiquement, dans un contexte où le développement économique s'oriente vers un développement durable, soucieux de justice sociale. Dans cette optique, le développement social, tout comme le développement économique et le développement culturel, sont des dimensions interdépendantes et complémentaires d'un projet de société » (CSBE, 1998, p. 4).
3. Notons au passage que, dans la documentation du Conseil de la santé et du bien-être sur le développement social, il était question d'organismes communautaires, mais pas d'économie sociale.

La démarche des forums sur le développement social a suscité des espoirs en indiquant les contours de certaines avenues fécondes pour renouveler les visions dominantes du développement social et des politiques sociales en favorisant le bien-être et la participation des collectivités locales. Certes, cette démarche des forums sur le développement social, bien enclenchée au cours de l'année 1997-1998, n'a pas donné les résultats immédiats et concrets que souhaitaient le Conseil et nombre d'organismes alliés de la société civile. Il faut dire que le CSBE, même en 1997-1998, au cœur de la course vers l'objectif du déficit zéro, avait eu de la difficulté à recevoir un appui fort et clair de la part du gouvernement du Québec dirigé par Lucien Bouchard. En outre, après le départ de Norbert Rodrigue de la direction du CSBE et les élections de l'automne 1998, les faibles appuis du gouvernement au projet des forums de développement social se sont effrités. Puis, avec le temps, le Conseil s'est consacré à d'autres priorités.

Néanmoins, avec le recul, on peut avancer l'hypothèse que les forums sur le développement social ont permis de préciser les ingrédients pouvant entrer dans la composition d'un nouveau modèle de développement plus démocratique et solidaire. Ce modèle mise beaucoup sur le développement local, sur l'apport des acteurs de la société civile à tous les niveaux, sur l'approche intersectorielle, sans perdre de vue le rôle indispensable de l'intervention régulatrice et protectrice de l'État. Donc, les forums sur le développement social ont souligné l'importance d'attacher ensemble la participation des acteurs socioéconomiques et socioculturels dans le développement des collectivités locales et régionales et le rôle politique de l'État. Ce n'est pas là une mince tâche!

La production de ce texte permet de rouvrir le chantier lancé par les forums sur le développement social en 1997 et 1998. Dans les lignes qui suivent, je vais tenter de faire le point sur une vision renouvelée des politiques sociales en montrant comment, dans une telle vision, les initiatives de l'économie sociale et solidaire, ou du tiers-secteur, peuvent fournir une contribution majeure. Pour atteindre cet objectif, je devrai d'abord faire le point sur les concepts de tiers-secteur et d'économie sociale. Puis, dans un deuxième temps, je proposerai une définition des politiques sociales dans laquelle on trouve une valorisation de l'intervention de l'État qui n'entraîne pas nécessairement l'évincement de l'apport du tiers-secteur et de la société civile.

2. DEUX GRANDES TRADITIONS DANS LA RECHERCHE SUR LE TIERS-SECTEUR

Les concepts de développement social et de politiques sociales ont des points communs. Toutefois, il y a une différence entre ces deux concepts. Il n'y a pas de politiques sociales sans intervention de l'État et des pouvoirs publics; en revanche, on peut avoir du développement social sans que l'État social soit mis à contribution. C'est malheureusement une situation qui existe dans plusieurs pays du Sud où les mouvements sociaux contribuent au développement social sans que les pouvoirs publics n'assument leur responsabilité sur le plan social. C'est ce qui amène certains analystes à souhaiter que l'État social se développe dans les pays du Sud et se renouvelle dans les pays du Nord (Favreau, Larose et Fall, 2004a; Fall, Favreau et Larose, 2004). Ainsi, on peut avoir du développement social sans politiques sociales, mais pas de politiques sociales sans développement social. En conséquence, dans ce texte, je parlerai davantage de politiques sociales, tout en ayant en tête la recherche d'une vision renouvelée du développement social. De toute manière, dans les deux cas de figure, je ferai ressortir que le tiers-secteur peut être contributif étant partie prenante d'une nouvelle alliance avec le secteur public.

3. DEUX TRADITIONS DE RECHERCHE SUR LE PLAN INTERNATIONAL

J'aime rapprocher les concepts de tiers-secteur et d'économie sociale l'un de l'autre sans pour autant les utiliser comme s'ils étaient parfaitement synonymes. Pour les fins des travaux que nous menons sur le développement social et les politiques sociales, il m'apparaît fécond de les traiter comme deux concepts voisins. De cette manière, je fais des choix qui s'apparentent à ceux qu'ont posés depuis une quinzaine d'années certains chercheurs européens, notamment des chercheurs belges (Defourny, Develtere et Fonteneau, 1999), allemands et français (Evers et Laville, 2004).

Avec Evers et Laville qui viennent de publier en anglais un riche ouvrage collectif sur le tiers-secteur en Europe (2004), je distingue, dans la littérature internationale, deux traditions de recherche sur le tiers-secteur. D'une part, il y a une tradition américaine (*US Legacy*) qui met l'accent sur la non-lucrativité et le bénévolat et identifie le tiers-secteur au *Nonprofit and Voluntary Sector*. D'autre part, il y a une tradition européenne (*European Legacy*) qui met l'accent sur l'entrepreneursip

collectif et qui identifie le tiers-secteur à l'économie sociale. Cette tradition comprend non seulement les associations à but non lucratif, mais aussi les coopératives et les mutuelles. Pour utiliser une distinction qui a surgi au Québec depuis 1998, elle fait appel à des composantes marchandes et non marchandes⁴.

Il faut reconnaître que dans les associations internationales de recherche sur le tiers-secteur les plus prestigieuses, comme l'Association for Research on Non-profit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA) et l'International Society for Third-Sector Research (ISTR), c'est nettement la tradition américaine qui, au cours des dix dernières années, a eu la plus large audience. À tel point, que la tradition européenne a été oubliée ou marginalisée. Toutefois, cette occultation de la tradition européenne a récemment été critiquée par quelques chercheurs, dans la revue *Voluntas* et dans certains débats au congrès de l'ISTR, à Toronto. Certains chercheurs ont relevé que l'hégémonie de la tradition américaine portait ombrage à la qualité de la recherche internationale sur le tiers-secteur (Hodgkinson et Painter, 2003; Evers et Laville, 2004; Vaillancourt, 2004c).

Lorsqu'on parle de l'hégémonie d'un courant de recherche américain sur le tiers-secteur, on fait référence ici à l'influence marquante, au cours des quinze dernières années, d'un projet de recherche comparatif international dirigé par une équipe de chercheurs de la Johns Hopkins University, avec à sa tête Lester Salamon (Salamon et Anheir, 1992, 1998, 1999). Ce vaste et prestigieux projet de recherche, financé entre autres par de riches fondations américaines et européennes, avait pour objectif de mesurer, à partir d'un certain nombre d'indicateurs quantitatifs, l'ampleur et les caractéristiques du tiers-secteur dans une trentaine de pays du Nord et du Sud. Le projet de la Johns Hopkins a été critiqué, entre autres, pour son interprétation étroite du critère de la non-lucrativité qui avait pour effet d'exclure les coopératives et les mutuelles du tiers-secteur (Defourny et Monzón Campos, 1992; Defourny, Develtere et Fonteneau, 1999; Evers, 1998; Vaillancourt, 1999). Ces critiques n'ont pas empêché la perspective théorique des travaux de la Johns Hopkins

4. Les composantes dites *marchandes* de l'économie sociale sont celles qui vendent ou tarifent en partie ou en totalité leurs biens et leurs services. C'est le cas par exemple des Centres de la petite enfance qui, au Québec, font payer 7 \$ par jour par enfant. Par contre, les composantes *non marchandes* offrent leurs services et leurs produits gratuitement.

de demeurer nettement dominante jusqu'à tout récemment dans les principales institutions de recherche internationale sur le tiers-secteur, notamment à l'ISTR et à ARNOVA.

4. DEUX TRADITIONS QUI COHABITENT AU CANADA

À l'automne 2002 et à l'hiver 2003, j'ai pris prétexte de la publication d'un petit livre sur l'économie sociale en anglais (Vaillancourt et Tremblay, 2002) pour réaliser une tournée canadienne au cours de laquelle j'ai eu l'occasion de prononcer, dans toutes les provinces canadiennes sauf l'Île-du-Prince-Édouard, des conférences et d'échanger sur les interfaces entre l'économie sociale et les politiques sociales.

Dans ces diverses discussions publiques avec des représentants des milieux universitaires et gouvernementaux et des activistes engagés dans les mouvements sociaux et la société civile, j'ai souvent lancé les échanges en attirant l'attention sur «les deux solitudes» qui existaient au Canada par rapport à la représentation qu'on se faisait du tiers-secteur. En conformité avec le cadre d'analyse du LAREPPS qui utilise les concepts d'économie sociale et de tiers-secteur presque indifféremment, je faisais l'hypothèse que le tiers-secteur prenait la forme de la tradition de l'économie sociale au Québec et celle du *Nonprofit and Voluntary Sector* dans le Canada hors Québec. Pour documenter cette interprétation des deux solitudes, je proposais un examen de la littérature et du discours public des dix dernières années concernant le tiers-secteur au Québec, dans un premier temps, puis dans le reste du Canada, dans un second temps.

Au Québec, depuis le milieu des années 1990, c'est l'expression «économie sociale» qui s'est imposée dans les débats publics et dans la littérature (Jetté *et al.*, 2000). À la suite d'une demande des mouvements sociaux, notamment avec la Marche des femmes contre la pauvreté *Du pain et des roses* du printemps 1995, l'économie sociale s'est graduellement retrouvée au cœur d'un débat de société et, à l'automne 1996, dans le cadre d'un sommet socioéconomique sur l'économie et l'emploi, le gouvernement du Québec a dû apporter une reconnaissance et un appui à l'économie sociale. L'économie sociale existait au Québec depuis déjà un siècle, grâce à une première génération d'initiatives et de coopératives dans le domaine de l'épargne et du crédit suivies d'autres initiatives dans le domaine agricole, forestier, etc. Mais, depuis le Sommet de 1996, l'économie sociale, au Québec, jouit d'une reconnaissance et d'une visibilité uniques au Canada et dans le reste de

l'Amérique du Nord. En raison des demandes de la société civile, les pouvoirs publics, notamment le gouvernement du Québec, ont dû développer des politiques publiques pour soutenir le développement de l'économie sociale. C'est ainsi qu'une quinzaine de projets spécifiques d'économie sociale ont eu l'occasion de se déployer dans des conditions parfois favorables, mais pas toujours faciles. C'est le cas, par exemple, d'initiatives dans le domaine des centres de la petite enfance, des coopératives et OSBL d'habitation, des entreprises d'économie sociale en aide domestique (EESAD) ou des ressourceries. Donc, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, au Québec, c'est l'économie sociale qui constitue la marque de commerce du tiers-secteur⁵.

Dans le Canada hors Québec, à la même époque, le concept d'économie sociale a peu ou pas de résonance dans le langage courant. À l'exception de Jack Quarter (1992) qui a longtemps été le seul, les chercheurs des milieux universitaires, des milieux gouvernementaux et des mouvements sociaux qui s'intéressent au tiers-secteur n'utilisent pas le concept d'économie sociale. Quand ils le connaissent, ils le considèrent comme un concept québécois. Toutefois, cela ne veut pas dire qu'on ne s'intéresse pas de plus en plus au tiers-secteur dans le ROC (*Rest of Canada*) depuis le milieu des années 1990. On s'y intéresse, mais on le nomme autrement qu'au Québec. Les expressions les plus utilisées sont celles de *Nonprofit* et de *Voluntary Sector*. Sous l'influence du Centre canadien de philanthropie (CCP) – maintenant *Imagine Canada* – et des travaux de Michael Hall, plusieurs organismes et auteurs canadiens qui s'intéressent au concept de tiers-secteur, depuis la fin des années 1990, l'utilisent, sans toujours le savoir, en faisant leur la définition du tiers-secteur produite par les chercheurs du projet comparatif international de la Johns Hopkins University. C'est cette définition qui met l'accent sur la non-lucrativité et le bénévolat que l'on trouve dans les publications du CCP (CCP et Consortium, 2003) et de chercheurs de l'Université Queen's proches du CCP (Banting, 2000; Banting et Brock, 2002; Brock, 2002). Mais cette définition qui faisait siennes

5. Signalons que l'action communautaire au tournant des années 1990 et 2000 mobilise aussi l'attention dans les débats publics au Québec et fait l'objet d'une politique de reconnaissance de la part du gouvernement du Québec. Dans mon esprit, les organismes communautaires font partie de l'économie sociale et du tiers-secteur. Ce faisant, avec D'Amours (2002), j'argumente en faveur d'une définition large de l'économie sociale; nous nous démarquons ainsi de ceux qui veulent réduire la portée de cette définition en la restreignant aux seules composantes marchandes, ce qui a pour effet d'exclure des associations et organismes communautaires qui ne tarifent pas leurs services.

les balises théoriques de la tradition américaine n'est pas demeurée dans les universités ni dans la société civile. Elle a bientôt été reprise par le gouvernement fédéral et par Statistique Canada. En effet, elle a beaucoup marqué l'histoire du *Voluntary Sector Initiative* (VSI) qui fut lancée par le gouvernement fédéral pour cinq ans, en 1999. Dotée d'un budget de 94 millions de dollars pour cinq ans, cette initiative visait l'instauration d'un dialogue, voire d'un accord, entre des représentants du tiers-secteur et des représentants du gouvernement fédéral. Le VSI, de 1999 à 2004, a suscité une importante mobilisation auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles canadiens, mais a eu moins de visibilité au Québec⁶. Précisons que c'est le VSI qui, à partir de 2002, a financé une importante recherche pancanadienne sur les organismes à but non lucratif et bénévoles, la *National Survey on Nonprofit and Voluntary Organisations* (NSNVO). L'appel d'offre de cette recherche quantitative et qualitative était, dès le point de départ, balisé à partir des paramètres théoriques et méthodologiques du projet de recherche de l'Université Johns Hopkins (CCP et Consortium, 2003; Statistique Canada, Hall *et al.*, 2004; Hall *et al.*, 2005)⁷.

5. DEPUIS 2004, UNE NOUVELLE CONJONCTURE RELATIVE AU TIERS-SECTEUR

Lors de la tournée canadienne à laquelle j'ai participé à l'automne 2002 et à l'hiver 2003 pour débattre des interfaces entre le tiers-secteur et l'économie sociale, j'avais avancé que le discours sur le tiers-secteur et ses pratiques au Québec et dans le Canada hors Québec s'apparentait à « deux solitudes » qui se côtoyaient. J'avais plaidé en faveur de l'établissement de passerelles entre l'économie sociale et le tiers-secteur en suggérant que les deux traditions pourraient s'enrichir mutuellement par le dialogue. À l'époque, j'étais loin de soupçonner qu'un changement

6. Pour plus d'information sur le VSI, voir son site Web : <www.vsi-isbc.ca>.

7. Dans le consortium dirigé par le Centre canadien de philanthropie (CCP) qui a réalisé la recherche *National Survey on Nonprofit and Voluntary Organizations* (NSNVO), on retrouve, en plus de Statistique Canada, des partenaires de diverses régions du Canada comme la Canada West Foundation, le Conseil canadien de développement social, le Community Services Council Newfoundland and Labrador, des chercheurs de l'Université Queen's, à Kingston, et de l'ARUC en économie sociale, au Québec.

de conjoncture politique pointait à l'horizon et qu'à la faveur de ce changement un rapprochement et un échange entre les deux traditions allaient pouvoir s'observer⁸.

C'est en effet ce qui s'est passé de 2003 à 2004, à la faveur de deux changements de gouvernement. Le premier changement est survenu au Québec avec l'élection au printemps 2003 d'un nouveau gouvernement libéral dirigé par Jean Charest. À la différence du gouvernement précédent du Parti québécois et du gouvernement Martin au fédéral, ce nouveau gouvernement allait se montrer plus frileux et timide par rapport à l'économie sociale, sans que cela signifie pour autant un abandon des projets d'économie sociale soutenus par l'ancien gouvernement. Le deuxième changement est survenu à Ottawa, à la fin de 2003, avec le départ de Jean Chrétien et l'arrivée de Paul Martin à la tête du Parti libéral du Canada et du gouvernement fédéral. Paradoxalement, en même temps que l'économie sociale semblait perdre la faveur du nouveau gouvernement élu à Québec, elle semblait intéresser le nouveau gouvernement à Ottawa. Cet intérêt du gouvernement pour l'économie sociale a laissé d'importantes traces écrites dans les deux *Discours du Trône* et les deux *Discours du budget* livrés par le gouvernement Martin depuis 2004. Dans le *Discours du budget* de l'hiver 2004, le gouvernement fédéral a pris l'engagement de consacrer 132 millions de dollars au cours des cinq prochaines années au développement de l'économie sociale, dont 15 millions de dollars au développement de la recherche en économie sociale. Certes, il est possible de souligner que les engagements politiques du gouvernement Martin sont fragiles, puisque ce gouvernement est devenu minoritaire à la suite des élections de juin 2004. Mais un tel constat ne pourrait pas occulter le fait que les positions du gouvernement Martin ont été influencées par des demandes de la société civile et suscitent en retour une prise de conscience importante et irréversible de l'économie sociale à l'intérieur de cette même société civile.

8. En participant depuis 2002 au projet de recherche pancanadien surnommé NSNVO, des chercheurs québécois reliés à l'Alliance de recherche universités-communautés (ARUC) économie sociale ont eu l'occasion de sensibiliser les autres participants canadiens à la littérature francophone concernant l'économie sociale et les associations. Cela a laissé des traces imprimées dans certains rapports (Jolin, Lévesque et Vaillancourt, 2003).

En outre, au VI^e Congrès international de l'ISTR tenu à Toronto, en juillet 2004, les débats sur l'arrimage entre le tiers-secteur et l'économie sociale et sur l'importance de tenir compte de la tradition européenne autant que de la tradition américaine du tiers-secteur ont attiré l'attention d'un nombre considérable de participants et participantes dans plusieurs ateliers (Vaillancourt, 2004c).

6. ENJEUX DES DÉFINITIONS DU *NONPROFIT SECTOR* ET DE L'ÉCONOMIE SOCIALE

À mesure que les conditions pour débattre des deux traditions de recherche sur le tiers-secteur semblent devenir plus propices au rapprochement des « deux solitudes » tant sur la scène internationale que sur la scène québécoise et canadienne, il devient important de surveiller les enjeux reliés aux définitions. Il ne faut pas être surpris ici par le fait que les définitions peuvent « bouger » tant dans la tradition américaine marquée par le projet de recherche de la Johns Hopkins que dans la tradition européenne. Une fois que l'on assiste à un décloisonnement, voire à un dialogue entre les deux traditions de recherche, il importe de savoir ce qu'on entend dans la tradition américaine par « organisme à but non lucratif et bénévole » et ce qu'on entend dans la tradition européenne par « organisme ou entreprise de l'économie sociale ».

Dans le projet de recherche pancanadien NSNVO dirigé par le Centre canadien de philanthropie (CCP) et tributaire, sur le plan théorique, des balises fixées dans le projet de comparaison international de l'Université Johns Hopkins, un « organisme à but non lucratif et bénévole » est un organisme qui répond à tous les critères suivants :

1. il est non gouvernemental (c'est-à-dire institutionnellement distinct des gouvernements) ;
2. il ne distribue pas de bénéfices (c'est-à-dire qu'il ne verse à ses propriétaires ou administrateurs aucun des profits tirés) ;
3. il est autonome (c'est-à-dire indépendant et capable de régler ses propres activités) ;
4. il est bénévole (c'est-à-dire qu'il bénéficie dans une certaine mesure de dons en temps et en argent) ;
5. il est formellement constitué en personne morale ou enregistré en vertu d'une loi donnée, d'un gouvernement provincial ou territorial ou du gouvernement fédéral » (Statistique Canada, Hall *et al.*, 2004, p. 7).

Pour mieux analyser la spécificité de cette définition représentative de celles que l'on trouve dans les recherches internationales influencées par la problématique de la Johns Hopkins, il est intéressant de la comparer avec la définition de l'économie sociale adoptée au Québec en 1996. La **définition proposée par le Chantier de l'économie sociale et adoptée par les partenaires socioéconomiques et par le gouvernement du Québec au Sommet sur l'économie et l'emploi, d'octobre 1996**, renvoie aux éléments suivants.

Pris dans son ensemble, le domaine de l'économie sociale regroupe l'ensemble des activités et organismes, issus de l'entrepreneuriat collectif, qui s'ordonnent autour des principes et règles de fonctionnement suivants :

1. l'entreprise [ou l'organisme] de l'économie sociale a pour finalité de servir ses membres ou la collectivité plutôt que de simplement engendrer des profits et viser le rendement financier ;
2. elle a une autonomie de gestion par rapport à l'État ;
3. elle intègre dans ses statuts et ses façons de faire un processus de décision démocratique impliquant usagères et usagers, travailleuses et travailleurs ;
4. elle défend la primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition de ses surplus et revenus ;
5. elle fonde ses activités sur les principes de la participation, de la prise en charge et de la responsabilité individuelle et collective » (Chantier de l'économie sociale, 1996, p. 6-7).

Si l'on compare les deux définitions en les considérant comme étant représentatives des deux traditions de recherche que nous avons distinguées avec Evers et Laville (2004) en ce qui a trait au tiers-secteur, il est possible de mettre en relief plusieurs points de convergence et de divergence. Je me contenterai d'attirer l'attention sur trois traits distinctifs.

1. Dans la définition citée de l'économie sociale, il est question à la fois d'entreprises et d'organismes, tandis que dans celle de la Johns Hopkins et du CCP, il est question seulement d'organismes.
2. La définition de l'économie sociale proposée par le Chantier de l'économie sociale et acceptée par les partenaires socioéconomiques et gouvernementaux au Québec, en 1996, met l'accent sur la *démocratie*, fondée sur la participation des usagers, des travailleurs et des communautés locales. Cet accent sur la démocratie et la participation ne se retrouve pas dans la définition des organismes à but non lucratif véhiculée dans la tradition américaine. En effet,

dans la tradition du CCP, au Canada, et de la Johns Hopkins aux États-Unis, on insiste peu sur la *gouvernance démocratique de l'organisme du tiers-secteur*, et pas du tout sur ses fondements faisant appel à la triple participation des usagers, des personnels et des communautés locales.

3. La définition de l'organisme à but non lucratif met l'accent sur la *non-lucrativité*, tandis que celle de l'économie sociale met l'accent sur la gestion collective des surplus. En somme, les initiatives d'économie sociale peuvent engendrer des revenus, et même des surplus, sans que cela signifie qu'elles visent des profits et gèrent les profits à la manière des entreprises privées à but lucratif. Elles les gèrent et les répartissent plutôt en tenant compte de «la primauté des personnes et du travail sur le capital». Le choix pour la non-lucrativité tel qu'il est conceptualisé dans la tradition américaine implique l'élimination des organisations et entreprises (c'est-à-dire des coopératives, des mutuelles et des entreprises sociales) qui ont des activités marchandes (c'est-à-dire ventes de biens et services) et obtiennent des surplus, sans pour autant distribuer ces surplus entre les actionnaires de l'entreprise. Dans ce courant, le mot surplus ne tarde pas à être associé au mot profit. Cela a pour effet d'expulser du tiers-secteur les organismes qui affichent des surplus, avant même qu'on ait pris la peine de se questionner sur le mode de gestion des surplus.

Une fois qu'on a saisi le sens des deux définitions, il est facile de comprendre tous les avantages mutuels qui peuvent résulter de l'instauration d'un dialogue théorique et pratique entre la tradition américaine du tiers-secteur, qui met l'accent sur la non-lucrativité, et la tradition européenne, qui met l'accent sur la démocratie et la répartition collective des surplus. En somme, nous pouvons dire que la tradition américaine, au contact de la tradition européenne, est incitée à ne pas occulter les composantes marchandes du tiers-secteur, tandis que la tradition européenne, au contact de la tradition américaine, est incitée à ne pas se replier sur les seules composantes marchandes du tiers-secteur.

7. DU DANGER DE RÉDUIRE LA DÉFINITION DE L'ÉCONOMIE SOCIALE À SES SEULES COMPOSANTES MARCHANDES

Officiellement, la définition inclusive de l'économie sociale qui a été adoptée au Québec au Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996 n'a jamais été abandonnée ni modifiée. En réalité, toutefois, nombre

d'acteurs sociaux, de décideurs publics et de chercheurs ont manifesté, parfois explicitement mais le plus souvent implicitement, leur préférence pour une définition plus restrictive de l'économie sociale, c'est-à-dire une définition qui met l'accent sur les seules entreprises et composantes marchandes. Cette tendance à réduire la définition de l'économie sociale en ne tenant compte que de ses composantes marchandes a été le propre de certains milieux gouvernementaux, au Québec, dès 1998. De son côté, le Chantier de l'économie sociale n'a pas tardé à épouser ce rétrécissement qui allait pourtant à l'encontre de la définition qu'il avait lui-même proposée en 1996. Ce virage du Chantier n'a jamais été rendu officiel. Mais il est apparu publiquement à certains moments, ces dernières années, lorsque les porte-parole du Chantier ont présenté leurs chiffres relatifs au nombre d'organismes et d'entreprises de l'économie sociale au Québec. Comme par hasard, ces chiffres ne comptabilisaient pas les composantes non marchandes de l'économie sociale (Chantier de l'économie sociale, 2000). Puis, récemment, depuis qu'il a commencé à reconnaître et à soutenir l'économie sociale, le gouvernement fédéral a suivi l'exemple du gouvernement du Québec en indiquant sa préférence à l'endroit de l'économie sociale marchande⁹.

Dans les travaux que nous menons au LAREPPS, nous nous intéressons beaucoup aux débats publics et aux travaux théoriques en cours sur la définition de l'économie sociale et nous avons continué à exprimer notre attachement à l'endroit de la définition large de 1996 (Vaillancourt et Tremblay, 2002; Vaillancourt, Aubry et Jetté, 2003; Kearney *et al.*, 2004a, 2004b; Vaillancourt *et al.*, 2004)¹⁰. En vertu de cette définition large que nous défendons avec d'autres (D'Amours, 2002; Lévesque et Mendel, 2004), nous persistons à inclure tant des composantes non marchandes, par exemple des OBNL qui ne vendent pas des biens ou services ni ne tarifent leurs services, que des composantes marchandes.

9. On note toutefois que la définition de l'économie sociale peut varier d'un ministère à l'autre à l'intérieur du gouvernement fédéral. En outre, dans un texte préparé à la demande du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH), un organisme subventionnaire mandaté pour soutenir la recherche sur l'économie sociale au cours des cinq prochaines années, Lévesque et Mendell (2004) ont pris position en faveur d'une définition large et inclusive de l'économie sociale.

10. Dans le rapport du projet de coopération franco-québécois en économie sociale et solidaire, les participants français et québécois se sont mis d'accord sur l'importance de maintenir une définition large et inclusive de l'économie sociale et solidaire (Comité directeur du projet de coopération franco-québécois en économie sociale et solidaire, 2001).

Nous ne sommes pas d'accord pour exclure de l'économie sociale des organismes communautaires qui offrent gratuitement des parcours d'insertion en emploi à des personnes qui sont vulnérables, tout simplement parce que ces services ne sont pas tarifés. Pour ceux qui les excluent, un centre de la petite enfance qui fait payer ses services 7 \$ par jour par enfant tout en recevant 85% de son financement des pouvoirs publics ferait davantage partie de l'économie sociale. Ironiquement, une telle façon de voir ne devrait-elle pas nous amener à penser que les CPE seraient plus fortement partie prenante de l'économie sociale depuis que la tarification a été relevée de 5 \$ à 7 \$ par jour avec l'arrivée des libéraux de Jean Charest au pouvoir!

Les réflexions que je viens de faire à propos des deux traditions de recherche sur le tiers-secteur, tant sur la scène internationale que sur la scène canadienne, fournissent des points de repère pour retravailler notre définition des politiques sociales. Cette définition doit faire de la place non seulement à l'intervention de l'État, mais aussi à l'apport du tiers-secteur, défini d'une manière large qui inclut à la fois des composantes non marchandes, comme des organismes communautaires, et des composantes marchandes comme des entreprises sociales.

8. POLITIQUES SOCIALES, ÉTAT ET TIERS-SECTEUR

En m'appuyant sur Esping-Andersen (1990, 1999) sur plusieurs points¹¹, mais en m'en démarquant sur la question de la place de l'économie sociale ou du tiers-secteur, je propose la définition des politiques sociales suivante¹²:

Les politiques sociales sont des interventions de l'État et des pouvoirs publics qui, *éventuellement en alliance avec l'économie sociale ou le tiers-secteur*, contribuent au bien-être et à la citoyenneté des individus, des collectivités locales, voire des régions, et cela d'une manière qui fait reculer la « marchandisation » et la « familialisation », *sans pour autant tomber dans l'étatisation*.

11. J'accorde une importance particulière à l'apport d'Esping-Andersen parce que je considère que son œuvre dans le domaine des politiques sociales est actuellement dominante sur le plan international.

12. Je reprends ici quelques idées que j'ai déjà présentées dans une section d'un autre texte (Vaillancourt, 2004b).

Voyons brièvement les principaux éléments de cette définition – notons que les parties soulignées ci-dessus renvoient aux éléments qui m'apparaissent originaux par rapport à la définition d'Esping-Andersen :

1. Les politiques sociales impliquent une forme d'intervention étatique et gouvernementale, ce qui ne veut pas dire que leur mise en œuvre relève uniquement du dispositif étatique et gouvernemental. Sans intervention de l'État ou des pouvoirs publics, il n'y a pas de politiques sociales. Cela étant dit, il importe de revenir sur les formes que prennent ces interventions.
2. Les politiques sociales, au sens fort du terme, contribuent au bien-être et à la citoyenneté, si l'on tient pour acquis que leurs fonctions déclarées correspondent à leurs fonctions réelles, bien que ce ne soit pas toujours le cas.
3. Les politiques sociales sont à la fois une affaire de redistribution des revenus et de renforcement de la citoyenneté active. Cette citoyenneté implique la prise en compte d'une série de droits sociaux. Elle renvoie à l'inclusion, à l'autodétermination et à l'*empowerment* des personnes qu'on a trop souvent pris l'habitude de voir comme des consommatrices des politiques et des programmes sociaux.
4. Les politiques sociales constituent un antidote à la marchandisation, c'est-à-dire la tendance à confier à la logique marchande la solution des problèmes sociaux. Elles visent à régulariser, à corriger les effets pervers des lois du marché. En ce sens, je suis tout à fait d'accord avec Esping-Andersen qui définit les politiques sociales comme étant des interventions de l'État qui visent la «*démarchandisation*», soit le refus de laisser la solution des problèmes sociaux aux seules règles du marché.
5. Les politiques sociales permettent aussi de contrer la «familialisation», c'est-à-dire la tendance à remettre à la sphère de la solidarité familiale (c'est-à-dire la famille et son entourage, principalement les femmes) la gestion des problèmes sociaux. Ici également, je suis d'accord avec Esping-Andersen qui, dans la postface de la traduction française de son ouvrage publié en 1999, a pris en considération certaines critiques féministes de formulations antérieures qui lui reprochaient de ne pas prendre en compte les interfaces État-famille (Esping-Andersen, 1999, p. 277-294).

6. Les politiques sociales sont des interventions des pouvoirs publics qui visent la promotion du bien-être et de la citoyenneté non seulement des individus, mais aussi des collectivités locales et des régions. Pensons ici à la revitalisation de communautés locales défavorisées dans des milieux urbains ou ruraux.

Les interventions de l'État et des pouvoirs publics, dans le développement et la transformation des politiques sociales, peuvent prendre différentes formes. Je considère utile de distinguer, en quatre domaines, les interventions de l'État : la régulation (établissement et surveillance des normes), le financement, la gestion et la dispensation des services ou activités. Cette distinction nous importe beaucoup au LAREPPS. Elle nous permet de faire des analyses nuancées de certaines transformations possibles. Elle nous permet surtout d'élaborer des scénarios de réformes dans lesquels une présence moins forte de l'État et des pouvoirs publics, dans le domaine de la dispensation des services aux personnes, pourrait s'harmoniser avec le maintien d'un engagement clair et fort de l'État et des pouvoirs publics dans le domaine de la régulation et du financement¹³. C'est cette nuance que j'ai voulu apporter en soulignant dans la définition présentée plus haut les mots : « éventuellement en alliance avec l'économie sociale ou le tiers-secteur » et « sans pour autant tomber dans l'étatisation ». Je m'explique.

Les politiques sociales impliquent une intervention de l'État et des pouvoirs publics. Mais cette intervention peut s'articuler par des actions et une implication des associations ou de ce que nous appelons plus loin les acteurs du tiers-secteur de l'économie sociale. C'est ce que nous faisons ressortir à la suite de Laville et Nyssens (2001 ; Jetté *et al.*, 2000 ; Vaillancourt, Aubry et Jetté, 2003). Cette nuance est importante pour rompre avec les approches social-étatistes et providentialistes dans lesquelles la démarchandisation et la défamilialisation exigent une augmentation graduelle du rôle du secteur public. Ainsi, j'apprécie l'apport de Laville et Nyssens lorsqu'ils soulignent : « Il y a bien une histoire liée de l'association et de l'État providence, les deux ayant contribué à une "démarchandisation" (Esping-Andersen, 1990) des services sociaux au sein desquels s'inscrivaient les services aux personnes âgées » (2001, p. 20). Cette nuance est aussi importante pour cerner l'évolution des

13. Je pense ici aux Centres de la petite enfance (CPE) dans lesquels l'État intervient clairement sur le plan de la régulation et du financement (il contribue à 85 % des coûts des CPE) tout en laissant la gestion et la distribution des services entre les mains d'organismes du tiers-secteur de l'économie sociale.

politiques sociales d'hier et d'aujourd'hui. La démarchandisation et la défamilialisation ne peuvent pas se ramener tout simplement à toujours plus d'État dans la dispensation des services sociaux et des politiques sociales. Elles proviennent aussi d'une présence et d'une reconnaissance plus grandes des associations, d'une certaine concertation entre les pouvoirs publics et le tiers-secteur favorisant l'émergence de l'intérêt général, c'est-à-dire le dépassement des intérêts individuels, corporatifs ou corporatistes.

Avec certains spécialistes européens du tiers-secteur et des politiques sociales, je m'empresse d'ajouter que l'élément à surveiller n'est pas l'ampleur du tiers-secteur, mais la qualité des relations qui s'instaurent entre l'État et le tiers-secteur (Taylor et Lewis, 1997 ; Taylor et Bassi, 1998 ; Laville et Nyssens, 2001 ; Evers et Laville, 2004). Pour que le tiers-secteur contribue à l'émergence et à la consolidation d'un modèle de développement plus solidaire et démocratique, il ne suffit pas de souhaiter qu'il ait une taille plus grande. Il importe davantage de souhaiter qu'il contribue à instaurer des interfaces partenariales plutôt qu'instrumentales avec l'État et les pouvoirs publics. Nous sommes revenus fréquemment sur cette idée dans les publications du LAREPPS, du CRISES et de l'ARUC en économie sociale (Vaillancourt, Aubry et Jetté, 2003, chap. 1). Ainsi, le chantier Services aux personnes de l'ARUC, en s'appuyant sur les résultats de huit projets de recherche, a publié un document novateur sur cette question des interfaces. Selon les auteures, dans un modèle de développement novateur sur le plan de la démocratie, l'interface entre l'État et le tiers-secteur s'apparente à une coconstruction. Cela veut dire que les politiques publiques et les règles du jeu relatives aux acteurs du tiers-secteur ne sont pas imposées d'en haut et unilatéralement par l'État seul, ou subies passivement par les organismes du tiers-secteur, mais coconstruites (Proulx, Bourque et Savard, 2005). Par exemple, pour comprendre les politiques publiques du gouvernement du Québec sur les CPE, il faut tenir compte de plus de trente ans de luttes menées par des associations de parents, des syndicats et nombre d'alliés. Il faut tenir compte aussi de la capacité des gouvernements, à certains moments, d'entendre les demandes sociales véhiculées par ces luttes et de proposer des compromis. Des exemples semblables peuvent être trouvés dans d'autres domaines comme le logement social, les services de proximité, etc.

CONCLUSION

J'ai amorcé ce texte en rappelant une intuition féconde qui s'était retrouvée, en 1997 et en 1998, au cœur des forums de développement social soutenus par le Conseil de la santé et du bien-être. Cette intuition suggérait qu'une vision renouvelée du développement social devait miser à la fois sur la participation sociale des communautés locales, sur la contribution des organismes communautaires¹⁴ et sur le rôle régulateur de l'État et des pouvoirs publics à tous les niveaux. La richesse de cette intuition provient de ce qu'elle cherche à réconcilier deux facteurs qu'on a souvent tendance à séparer dans le développement social et les politiques sociales. Je fais référence, d'une part, au développement local faisant appel à la participation sociale et à l'apport des organismes communautaires et, d'autre part, au rôle régulateur de l'État et des pouvoirs publics. En fait, pour qu'un nouveau modèle de développement solidaire surgisse, dans les sociétés du Nord comme du Sud, il faut attacher ensemble des initiatives d'en bas (*bottom-up*) et des initiatives d'en haut (*top-down*) impliquant l'intervention d'un État social préoccupé par la redistribution de la richesse et l'instauration de normes favorisant la qualité de vie sur l'ensemble d'un territoire. À l'époque du providentialisme dans les pays du Nord et de la Révolution tranquille au Québec, on valorisait l'intervention de l'État central, mais on oubliait l'*empowerment* des communautés locales et l'apport des acteurs de la société civile. Depuis la fin des années 1980, on a commencé à s'intéresser de nouveau à la décentralisation et à la participation des communautés locales et régionales au développement. Mais on l'a trop souvent fait d'une manière qui négligeait la régulation de l'État et dévalorisait le rôle des gouvernements et de la politique à tous les niveaux. La redécouverte du local allait de pair avec l'idée que tout pouvait provenir du bas et des initiatives locales. Il s'agit là d'une illusion qui doit être critiquée (Sanyal, 1999). Cette illusion est le pendant d'une autre qui conduirait à tout attendre de l'État central et à dévaloriser le rôle des pouvoirs publics locaux dans le développement local. La littérature sur le développement local met l'accent sur l'économique, le culturel et le social, mais elle néglige souvent la question du

14. En ce qui a trait à la contribution des organismes communautaires à laquelle fait écho le Conseil de la santé et du bien-être, je l'assume dans mon texte en faisant des organismes communautaires une composante privilégiée du tiers-secteur et de l'économie sociale définie de manière inclusive. Donc, il faut comprendre que le tiers-secteur dont il est question dans la première et la seconde partie du texte inclut toujours les organismes communautaires.

politique et, notamment, le rôle des gouvernements locaux. Je pense spécialement au rôle des élus municipaux qui ont de plus en plus de responsabilités en matière de politiques sociales, de développement local. Les élus locaux, comme le fait ressortir éloquemment Brito (2002), sont des entremetteurs entre les ressources et acteurs divers qui se déploient sur le territoire local et les ressources politiques et économiques externes. Les élus locaux ont un rôle déterminant à jouer dans le développement local. Ils sont en position pour reconnaître l'existence et l'apport d'une diversité de sensibilités et de courants. Les élus locaux favorisent l'inclusion, la délibération en évitant de cultiver des alliances avec les seuls représentants des élites locales traditionnelles de développement.

En d'autres termes, le défi des leaders politiques locaux, par rapport au développement social et économique, réside dans l'aménagement, sur leur territoire local, de passerelles entre les acteurs et les organisations de l'État, du marché et du tiers-secteur. Leur défi, c'est aussi de sortir de la vision dualiste traditionnelle qui ne voit que les acteurs de l'État et du marché et considère les partenariats dans la vision étroite et restrictive des partenariats public-privé (PPP).

Pour présenter une vision du développement social capable de réconcilier l'interventionnisme de l'État et l'apport des communautés locales, je me suis employé, dans le cœur de mon texte, à faire ressortir comment une définition renouvelée des politiques sociales devait réconcilier l'intervention de l'État et l'apport des acteurs du tiers-secteur. Même si les concepts de développement social et de politiques sociales se voisent, j'ai préféré utiliser celui de politiques sociales parce que, dans une définition classique des politiques sociales, l'intervention de l'État constitue un incontournable, ce qui n'est pas le cas dans une définition classique du développement social. Toutefois, l'originalité de mon texte n'est pas reliée au fait d'avoir mis l'accent sur l'intervention de l'État dans la définition des politiques sociales, mais d'avoir argumenté que le tiers-secteur pouvait et devait être un allié de l'État et des pouvoirs publics en vue du développement de politiques sociales post-providentialistes dans les pays du Nord et du Sud. Ce faisant, j'ai voulu être fidèle à l'intuition centrale des forums sur le développement social des années 1990, tout en la poussant plus loin. À cet effet, j'ai voulu, dans la première partie du texte, me situer par rapport aux concepts de tiers-secteur et d'économie sociale en tenant compte des débats actuels au Canada et ailleurs dans le monde qui permettent de distinguer deux traditions de recherche sur le tiers-secteur, l'une qui met l'accent

sur la non-lucrativité et l'autre, sur la démocratie et la redistribution collective des surplus. Puis, en tenant compte de ces clarifications du concept du tiers-secteur, je me suis penché, dans la deuxième partie, sur une définition des politiques sociales misant sur une alliance entre l'État et le tiers-secteur.

Pour conclure, j'aimerais tout simplement suggérer, en pensant à la préparation d'une conférence internationale qui aura lieu à Dakar, au Sénégal, en novembre 2005, et à laquelle participeront une cinquantaine de Québécois et Québécoises, que le tiers-secteur peut être un levier pour construire l'État social dans le Sud et le renouveler dans le Nord. À cet égard, je me contenterai de citer un texte récent de Louis Favreau envoyé à des chercheurs qui se préparent pour la Troisième Rencontre internationale de la globalisation et la solidarité, à Dakar :

La proposition de travail que nous vous faisons est la suivante : nous croyons que notre cheminement de recherche et celui de plusieurs réseaux internationaux qui travaillent dans une perspective Nord-Sud et Sud-Sud s'interrogent de plus en plus sur la question de l'État, plus spécifiquement sur la construction de l'État social dans les pays du Sud et sur la question du renouvellement de l'État social au Nord. Nous vous proposons donc d'opérer le croisement entre les initiatives économiques populaires (IEP) dont nous sommes en train d'étudier le fourmillement dans nos pays avec les politiques publiques et la construction ou le renouvellement de l'État social. (Favreau, 2005)

BIBLIOGRAPHIE

- BANTING, K.G. (dir.) (2000). *The Nonprofit Sector in Canada. Roles and Relationships*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- BANTING, K.G. et K.L. BROCK (dir.) (2001). *The Nonprofit Sector and Government in a New Century*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- BRITO, M. (2002). « Buen gobierno local y calidad de la democracia », *Revista Instituciones y Desarrollo*, n^{os} 12-13, p. 249-275. Texte disponible en ligne : <www.iigov.org>.
- BROCK, K.L. (dir.) (2002). *Improving Connections Between Governments and Nonprofit and Voluntary Organizations*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

- CANADIAN CENTER FOR PHILANTHROPY (CCP) et Consortium (2003). *The Capacity to Serve. A Qualitative Study of the Challenges Facing Canada's Nonprofit and Voluntary Organizations*, Toronto, CCP, 101 p.
- CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE (1996). *Osons la solidarité*, Rapport du groupe de travail sur l'économie sociale, Montréal, Chantier de l'économie sociale, octobre, 63 p.
- CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE (2000). *De nouveau nous osons...*, Document de positionnement stratégique, Montréal, Chantier de l'économie sociale.
- CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE (1997). *La participation comme stratégie de renouvellement du développement local*, Document de réflexion concernant le Forum sur le développement social, Québec, CSBE, 13 p.
- CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE (1998). *Forum sur le développement social organisé par le Conseil de la santé et du bien-être. Rapport*, Québec, CSBE, 140 p.
- COMITÉ DIRECTEUR DU PROJET DE COOPÉRATION FRANCOQUÉBÉCOIS EN ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE (2001). *Rapport final présenté aux premiers ministres de France et du Québec*, soumis par le Comité directeur le 14 août, Québec et Paris, 49 p.
- D'AMOURS, M. (2002). «Économie sociale au Québec. Vers un clivage entre entreprise collective et action communautaire», *Recma. Revue internationale de l'économie sociale*, n° 284, mai, p. 31-44.
- DEFOURNY, J. et J.L. MONZÓN CAMPOS (dir.) (1992). *Économie sociale. Entre économie capitaliste et économie publique / The Third Sector, Cooperatives, Mutual and Nonprofit Organizations*, Bruxelles, De Boeck Université.
- DEFOURNY, J., P. DEVELTERE et B. FONTENEAU (1999), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Paris, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 280 p.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 248 p.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Les trois mondes de l'État providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses universitaires de France, 310 p.

- EVERS, A. (1998). « Sur l'étude de Johns Hopkins. Un commentaire critique », *Revue du MAUSS semestrielle*, n° 11, 1^{er} semestre, p. 111-118.
- EVERS, A. et J.-L. LAVILLE (dir.) (2004). *The Third Sector in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 266 p.
- FALL, A.S., L. FAVREAU et G. LAROSE (2004). *Le Sud... et le Nord dans la mondialisation. Quelles alternatives? Le renouvellement des modèles de développement*, Québec et Paris, Presses de l'Université du Québec et Karthala, 385 p.
- FAVREAU, L. (2005). *État social. Construction au Sud, renouvellement au Nord, Utopie mobilisatrice?* Texte inédit préparé pour baliser les contributions des chercheurs participant au projet de recherche « Création de richesse en contexte de précarité » qui se sont réunis à Dakar, en novembre 2005, 4 p.
- FAVREAU, L., G. LAROSE et A. SALAM FALL (2004a). *Altermondialisation, économie et coopération internationale*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 385 p., coll. « Pratiques et politiques sociales et économiques ».
- FAVREAU, L., G. LAROSE et A. SALAM FALL (2004b). *Le Sud... et le Nord dans la mondialisation. Quelles alternatives? Le renouvellement des modèles de développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 387 p., coll. « Pratiques et politiques sociales et économiques ».
- HALL, M.H., C.W. BARR, M. EASWARAMOORTHY, S.W. SOLOLOWSKI et L.M. SALAMON (2005). *The Canadian Nonprofit and Voluntary Sector in Comparative Perspective*, Toronto, Johns Hopkins University et Imagine Canada, 39 p.
- HODGKINSON, V. et A. PAINTER (2003). « Third Sector Research in International Perspective : The Role of ISTR », *Voluntas*, vol. 14, n° 1.
- JETTÉ, C., B. LÉVESQUE, L. MAGER et Y. VAILLANCOURT (2000). *Économie sociale et transformation de l'État providence dans le domaine de la santé et du bien-être : une recension des écrits (1990-2000)*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

- JOLIN, L., B. LÉVESQUE et Y. VAILLANCOURT (2003). «Summary of the French-language Literature Review», Appendix D, dans Canadian Center for Philanthropy (CCP) et Consortium, *The Capacity to Serve. A Qualitative Study of the Challenges Facing Canada's Nonprofit and Voluntary Organizations*, Toronto, CCP, p. 89-101.
- KEARNEY, M., F. AUBRY, L. TREMBLAY et Y. VAILLANCOURT (2004a). *L'économie sociale au Québec: le regard d'acteurs sociaux*, Cahiers du LAREPPS 04-25, Montréal, UQAM, 36 p.
- KEARNEY, M., L. TREMBLAY, F. AUBRY et Y. VAILLANCOURT (2004b). *Définir l'économie sociale au Québec: l'apport de Desroche, Vienney, Defourny et Laville*, Cahiers du LAREPPS 04-33, Montréal, UQAM, 28 p.
- LAVILLE, J.-L. et M. NYSENS (dir.) (2001). *Les services sociaux entre associations, État et marché. L'aide aux personnes âgées*, Paris, La Découverte/MAUSS/CRIDA, 288 p.
- LÉVESQUE, B. et M. MENDELL (2004). *L'économie sociale: diversité des approches et des pratiques*, Proposition pour le nouveau programme des ARUC en économie sociale, document de travail pour la présidence du CRSH, Montréal, 2 juillet, 37 p.
- NINACS, W., avec la collaboration de F. GAREAU (2003). *La Table des partenaires du développement social de Lanaudière: étude du cas*, Ottawa, Caledon Institute, septembre, 12 p.
- PROULX, J., D. BOURQUE et S. SAVARD (2005). *Les interfaces entre l'État et le tiers-secteur*, Montréal, Gatineau et Saguenay, Coédition de l'ARUC en économie sociale, du LAREPPS, du CÉRIS et du GRIR.
- QUARTER, J. (1992). *Canada's Social Economy. Cooperatives, Nonprofits, and Other Community Enterprises*, Toronto, Lorimer, 208 p.
- ROBERT, L. (2004). *Développement social: une politique sociale en émergence?*, Communication faite au colloque «Le développement des communautés et l'économie sociale à l'heure de la reconfiguration de l'État: enjeux et perspectives pour le développement social», tenu à l'UQAC les 28-29 octobre, 22 p.
- SALAMON, L.M. et H.K. ANHEIR (1992). «In Search of the Nonprofit Sector: The Quest for Definitions», *Voluntas*, vol. 3, n° 2, p. 267-311.

- SALAMON, L.M. et H.K. ANHEIR (1998). «Le secteur de la société civile, une nouvelle force sociale», *La revue du MAUSS semestrielle*, n° 11, p. 99-110.
- SALAMON, L.M. et H.K. ANHEIR (dir.) (1999). *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*, Manchester, Manchester University Press.
- SANYAL, B. (1999). «Potentiel et limites du développement “par le bas”», dans J. Defourny, P. Develtere et B. Fonteneau (1999), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Paris, Bruxelles, De Boeck & Larcier, p. 159-178.
- STATISTIQUE CANADA, M. HALL *et al.* (2004). *Faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*, Ottawa, Statistique Canada, n° 61-533-XIF, 82 p.
- TAYLOR, M. (2003). *Public Policy in the Community*, New York, Palgrave Macmillan, 263 p.
- TAYLOR, M. et A. BASSI (1998). «Unpacking the State: The Implications for the Third Sector of Changing Relations between National and Local Government», *Voluntas*, vol. 9, n° 2, p. 113-136.
- TAYLOR, M. et J. LEWIS (1997). «Contracting: What Does It Do to Voluntary and Nonprofit Organizations», dans T. Perri et J. Kendall (dir.), *The Contract Culture in Public Services. Studies from Britain, Europe and the USA*, Aldershot, Arena, p. 27-45.
- VAILLANCOURT, Y. (1999). «Tiers-secteur et reconfiguration des politiques sociales», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 11, n° 2 et vol. 12, n° 1, p. 21-39.
- VAILLANCOURT, Y. et L. TREMBLAY (dir.) (2002). *Social Economy, Health and Welfare in Four Canadian Provinces*, Halifax, Fernwood Publishing et LAREPPS, 173 p.
- VAILLANCOURT, Y., F. AUBRY et C. JETTÉ (dir.) (2003). *L'économie sociale dans les services à domicile*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 341 p.
- VAILLANCOURT, Y. (2004a). «Les politiques sociales et les personnes ayant des incapacités», *Revue internationale sur les concepts, les définitions et les applications*, vol. 13, nos 1-2, octobre, p. 21-34.

- VAILLANCOURT, Y. (2004b). « Potentialités de l'économie sociale et solidaire dans la transformation des politiques sociales concernant les populations les plus vulnérables », Communication faite au Colloque international « Peut-on prétendre à des espaces de qualité et de bien-être », Université d'Angers, Angers, France, 23-24 septembre, 8 p.
- VAILLANCOURT, Y. (2004c). « Bridging Social Economy and Third Sector », *Inside ISTR*, Baltimore, Johns Hopkins University, vol. 12, n^{os} 3 et 5.
- VAILLANCOURT, Y., F. AUBRY, M. KEARNEY, L. THÉRIAULT et L. TREMBLAY (2004). « The Contribution of the Social Economy towards Healthy Social Policy Reforms in Canada : A Quebec Viewpoint », dans D. Raphael (dir.), *Social Determinants of Health. Canadian Perspectives*, Toronto, Canadian Scholars' Press, p. 311-329.

HÉTÉRONOMIE OU COPRODUCTION DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL RÉFLEXION SUR L'USAGE DU CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL¹

Suzanne Tremblay

*Société d'intervention urbaine de Chicoutimi-Jonquière
GRIR/UQAC*

L'intérêt pour le développement social semble renaître depuis le milieu des années 1990 au Québec. Ce texte propose une réflexion sur l'évolution et les usages du concept de développement social depuis son apparition au Québec dans les années 1960 jusqu'à aujourd'hui. Nous aborderons plus particulièrement les thèmes suivants : l'avènement du néolibéralisme et le démantèlement des politiques sociales, les nouvelles conceptions du développement social, la vision économiciste et l'hétéronomie du développement social, les nouveaux acteurs du développement social, le local comme dernier rempart du développement social et la coproduction du développement social.

1. UNE DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL : LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL PLUS QUE LA SOMME DE SES PARTIES...

Selon un rapport sur le développement social du Conseil de la santé et du bien être, il semble qu'il « n'y a jamais eu de définition "opérationnelle" du développement social, qui témoignerait d'une vision intégrée² ». En fait, le développement social semble relever d'une multiplicité de

-
1. Cette texte est une version remaniée tiré du document suivant: Suzanne Tremblay (2004). *À la recherche d'un autre développement? La dévitalisation urbaine et la revitalisation communautaire au centre urbain de Chicoutimi de 1960 à nos jours*, Chicoutimi, UQAC-UQAR, Thèse de doctorat, 543 p.
 2. Forum sur le développement social (1997). *La participation comme stratégie de renouvellement du développement social*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être, p. 3.

dimensions et de l'atteinte de plusieurs objectifs sociaux, comme le montrent les définitions proposées par l'ONU et par la Commission Castonguay-Nepveu³ sur la santé et le bien-être social. Cette dernière mentionnait dans l'un de ses rapports que le développement social concernait : « l'atteinte d'objectifs intermédiaires en termes de droits au travail, au repos, et aux loisirs, à la santé à l'éducation aux services sociaux, au logement et à la sécurité du revenu⁴ ». Par ailleurs, l'ONU définit de la façon suivante le développement social :

Le développement social est une démarche visant à améliorer la capacité des gens à vivre en toute sécurité et à leur permettre de participer pleinement à la société. Le développement social est indissociable de son contexte culturel, économique politique et spirituel et ne peut être envisagé dans une perspective uniquement sectorielle⁵.

Ainsi, le développement social semble prendre en compte à la fois les dimensions sociale, économique, culturelle et même spirituelle. De plus, le développement social apparaît lié aux politiques sociales, mais il semble être plus que la somme de ses parties, c'est-à-dire les politiques sociales. Ainsi, le développement social peut être perçu comme une « valeur ajoutée » aux politiques sociales. Cependant, cette valeur ajoutée du développement social reste difficile à cerner.

Jusqu'à maintenant dans les pays dits développés, le développement social semble avoir été largement le fait de l'État par l'intermédiaire des politiques sociales. Au Québec, l'État s'est intéressé au développement social dès les années 1960. Ainsi, les politiques sociales mises en œuvre par l'État québécois ont servi à réaliser des objectifs de développement social, d'une façon plus ou moins réussie selon les secteurs et les territoires. L'État québécois a donc tenté d'améliorer le niveau de développement social de la population québécoise, notamment avec des politiques en matière de santé et de services sociaux, d'éducation, d'aide sociale et d'emploi.

-
3. La Commission Castonguay-Nepveu sur la santé et les services sociaux a été créée en 1966; ses travaux ont duré jusqu'en 1970.
 4. Commission (1971, p. 21) cité dans Maurice Lévesque, Bruno Jean et Deena White (2002). *Les conceptions du développement social: le point de vue des acteurs*, Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, p. 3.
 5. ONU, documents préparatoires au Sommet de Copenhague, 1994, cité dans Forum sur le développement social (1997). *La participation comme stratégie de renouvellement du développement social*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être, p. 3.

Le niveau de développement social ou de sous-développement social d'une communauté ou d'une collectivité peut être déterminé à partir des indicateurs sociaux du développement tels que le niveau de scolarisation et de revenus, l'état de santé et l'espérance de vie, le taux de personnes vivant sous le seuil de la pauvreté, le taux de chômage et le taux d'occupation de la population, le niveau d'activités économiques, la qualité des logements et de l'habitation en général, le taux de personnes seules, l'évolution démographique, le niveau de mésadaptation sociale, etc.⁶. Ces indicateurs déterminent tout ce qui concerne la qualité de la vie des personnes et des communautés.

Plusieurs rapports sur le développement social⁷ ont été réalisés à l'aide de ces indicateurs. Ces portraits ont clairement montré qu'il y avait un état de sous-développement social marqué tant dans les centres urbains des agglomérations que dans de nombreuses collectivités rurales québécoises.

Les politiques de développement social mises en place au Québec depuis la Révolution tranquille ne semblent donc pas avoir réussi à contrer le processus d'inégalités et de disparités du développement qui s'est créé entre les différents territoires du Québec, et ce, même si les politiques sociales ont permis d'offrir une gamme de services sociaux qui se sont étendus à l'ensemble du territoire québécois.

2. NÉOLIBÉRALISME ET DÉMANTÈLEMENT DES POLITIQUES SOCIALES

Dans le contexte du néolibéralisme qui a déferlé sur les économies occidentales depuis les années 1980, les politiques sociales en provenance de l'État ont diminué peu à peu. Au plan macrosocial, au moment où le néolibéralisme supplante le keynésianisme, les grandes politiques de développement social deviendront obsolètes.

6. Ces indicateurs proviennent des documents suivants: Conseil des affaires sociales (1989). *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, p. 82; François Perroux (1981). *Pour une philosophie du nouveau développement*, Paris, Aubier, Presses de l'Unesco, p. 67; Unesco (1979). *Les indicateurs de changements économique et social et leurs applications*, Paris, Presses de l'Unesco, Rapport et documents de sciences sociales n° 37, 93 p.

7. Voir notamment les documents suivants: Conseil des affaires sociales (1989). *Op. cit.*; Charles Côté (1991). *Désintégration des régions. Le sous-développement durable au Québec*, Chicoutimi, Éditions JCL, 261 p.

Plusieurs réformes dans la décennie 1980 ont eu pour effet de diminuer la protection sociale et même de démanteler partiellement plusieurs politiques sociales; en voici des exemples: la prestation universelle des allocations familiales, les compressions dans l'assurance-chômage avec le nouveau programme d'assurance-emploi, les compressions dans l'aide sociale, dans le système de santé et dans le domaine de l'éducation, etc.

Le développement social émanant de l'État semble donc être orienté depuis ce temps vers des politiques axées sur l'insertion sociale des individus et les mesures actives de participation pour avoir droit aux prestations sociales (*workfare*). Avec ce type de politiques sociales, les mesures de protection sociale sont plutôt offertes à des individus ciblés. Certains auteurs qualifient ces politiques sociales de «régulation technicienne des rapports sociaux⁸».

De plus, dans un contexte de désengagement de l'État par rapport aux politiques sociales, il appert que le développement social n'est plus uniquement le fait de l'État mais aussi des acteurs de la société civile qui prennent le relais.

3. DE NOUVELLES CONCEPTIONS DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Ainsi, à compter du milieu des années 1990, la conception du développement social lié à l'État demeure encore un garant pour certains acteurs, mais la notion de développement social ressurgit aussi du côté des groupes du milieu et des citoyens, qui apparaissent comme des nouveaux acteurs du développement social. Cependant, selon un rapport publié sur la perception des acteurs sur le développement social au Québec, il semble y avoir «une dichotomie profonde entre les représentations du développement social». Ainsi ce rapport fait état de deux conceptions du développement social:

Dans la première, on postule qu'il y a développement social lorsque la société est capable de faire une place à la revendication des droits sociaux des différentes catégories d'acteurs et de

8. Comme le mentionnent dans leur texte Gérard Boismenu et Pascale Dufour (1997). «Régulation technicienne des sans-emploi: vecteur de diffusion d'une normativité et d'une étique sociale», dans Guy Giroux, *La pratique sociale de l'éthique*, Paris, Bellarmin, p. 103-141.

produire des résultats concrets allant dans le sens de ces revendications. Dans la seconde, le développement social renvoie aux capacités sociales des individus qui deviennent alors d'une sorte de compétence citoyenne qui se déploie justement dans l'exercice des responsabilités civiques d'individus, certes regroupés en divers groupes selon des intérêts et des appartenances, mais tous égaux dans leur rôle de citoyen⁹.

Ce rapport montre deux représentations contrastées du développement social. Une vision où il est perçu comme faisant référence soit à des mesures sociales liées aux individus, à leur autonomie et à leur responsabilisation par rapport à leur compétence sociale. Une autre représentation où le développement social est lié à une vision collectiviste du développement. Il touche alors à des enjeux comme la répartition de la richesse et la promotion des droits sociaux à l'échelle des collectivités et des communautés.

Comme nous le voyons, ces représentations du développement social font écho à différentes conceptions ou modèles de développement global de la société. Dans une conception liée au modèle de l'État providence, l'État est encore perçu comme le grand instigateur du développement social. Dans une autre vision, qui se réfère davantage au modèle néolibéral, l'individu et les groupes de la société civile deviennent responsables des compétences sociales des individus et de la prise en charge du développement social.

4. LA VISION ÉCONOMICISTE ET L'HÉTÉRONOMIE DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Ces diverses représentations du développement social montrent une des difficultés majeures dans l'appréhension du concept de développement social. En effet, le développement social est constamment appréhendé dans une vision économiste de la société et dans une relation hétéronome par rapport à l'économie.

Le développement social semble, en effet, peu souvent considéré pour lui-même ou comme une fin en soi. Ainsi, que ce soit dans le modèle de l'État providence ou dans le modèle néolibéral, le développement social a servi et sert encore soit de complément, soit de soutien, soit de mécanisme correcteur des effets pervers de la politique économique.

9. Maurice Lévesque, Bruno Jean et Deena White, *op. cit.*, p. xiv.

Le développement social a souvent été utilisé pour résoudre les problèmes sociaux engendrés par les inégalités du développement, notamment dans le modèle keynésien et maintenant, sous une autre forme, dans le modèle néolibéral. Les causes des problèmes sociaux sont souvent associées aux problèmes économiques. Ainsi, l'équation entre problèmes sociaux et problèmes économiques est très courante dans les analyses sociologiques des problèmes sociaux¹⁰.

Cependant, cette perception ne tient pas compte des théories (notamment les théories de la dépendance) montrant que le développement économique libéral et néolibéral est à l'origine des nombreuses inégalités économiques et sociales. Dans cette perspective critique, ces inégalités apparaissent comme des phénomènes structurels et inhérents à l'existence de ce type de développement. Par conséquent, ce sont les politiques économiques libérales et néolibérales elles-mêmes qui suscitent les problèmes économiques comme le chômage, la pauvreté et les problèmes sociaux qui en découlent.

La question qui se pose alors est la suivante : peut-on utiliser comme solution les mêmes politiques et mesures qui sont à l'origine des problèmes, en l'occurrence les politiques de développement économique libéral?

En d'autres termes, peut-on vraiment espérer le succès des mesures économiques libérales pour traiter les problèmes sociaux et des politiques de développement social pour corriger les effets des problèmes économiques?

La réponse à ces deux questions provient notamment des conclusions des rapports sur le développement social. Ces rapports mettent au jour des iniquités profondes entre les différents territoires, et ce, tant au Québec que dans l'ensemble de la planète. Il appert ainsi qu'aucune des solutions n'est vraiment efficace.

Cette façon de traiter le social indique une absorption de la question sociale par la question économique qui est propre aux sociétés occidentales. Plusieurs auteurs¹¹ ont montré le désenclavement de l'économie par rapport au social, un modèle où l'économie fonctionne comme

10. Voir les deux documents déjà cités : Conseil des affaires sociales (1989). *Op. cit.* ; C. Côté, *op. cit.*

11. Serge Latouche, Polyani, etc.

une zone autonome, un «en-soi¹²» sans prendre en compte les finalités du développement touchant les dimensions sociales propres aux communautés et aux collectivités.

Dans cette conception, le développement social apparaît détourné de sa finalité première, c'est-à-dire le développement de la société et des personnes qui la composent. Ce qui est alors visé par cette utilisation du développement social, c'est le support et la régulation de l'économie. La théorie néolibérale va encore plus loin en proposant la privatisation des services sociaux, de santé et d'éducation et en en faisant une source de profit potentiel et de développement économique. Certaines théories, notamment les théories du développement des ressources humaines, vont jusqu'à soutenir que le développement social est utile pour la prospérité économique¹³.

Dans le contexte du processus de reconfiguration de l'État enclenché par le gouvernement libéral au Québec, on peut se demander à quoi servira le développement social.

On perçoit au moins trois manières d'envisager le développement social qui apparaissent dans cette vision néolibérale. Selon la première optique, la plus classique, le développement économique libéral est le moteur et le garant du succès et de la prospérité économique des territoires. Dans cette perspective, le développement social apparaît comme un effet dérivé du développement économique.

Dans la deuxième optique, les politiques de développement social constituent des palliatifs aux problèmes économiques. Elles ne sont là que pour corriger les ratés du système économique néolibéral qui produisent dans leur sillage des bouleversements profonds, ainsi qu'en témoignent les fermetures de grandes usines au Saguenay-Lac-Saint-Jean comme celles de la Stone Consol à La Baie et d'Alcan à Arvida.

La troisième optique consiste à considérer le social comme un potentiel de nouveaux marchés pour l'économie libérale. C'est le cas notamment avec les partenariats publics-privés. Ces nouveaux partenariats

12. Centre tricontinental (1997). «Éditorial : L'analyse des rapports sociaux préalables aux alternatives pour le développement», dans *L'avenir du développement*, Louvain-la-Neuve, Paris, Montréal, Centre tricontinental, L'Harmattan, p. 21.

13. Ces informations sont tirées du document suivant : PNUD (1998). *Rapport mondial sur le développement humain 1998*, Paris, Economica, 254 p.

entre l'État et le secteur privé¹⁴ permettront de prendre le marché du social et surtout de développer des infrastructures sociales comme les hôpitaux surspécialisés ou autres... Ici le social n'est plus simplement un effet dérivé du développement économique ou un palliatif aux ratés du système, mais une source de profit. Dans cette perspective, le social doit être rentable au plan économique. En effet, dans ce cas-ci on ne parle pas de développement social mais bien de développement économique à partir d'infrastructures sociales. Il ne s'agit pas ici de nier les dimensions économiques du développement social. Il faut plutôt considérer la finalité des politiques et programmes qui sont envisagés dans cette conception néolibérale du développement social. Nous pouvons alors percevoir une forme encore plus avancée de détournement de la finalité du développement social.

Ainsi, dans la perspective néolibérale, le développement social n'apparaît pas comme une priorité ni, par conséquent, les politiques étatiques qui lui sont généralement associées, notamment dans le domaine des services sociaux. Les changements proposés par le gouvernement, notamment avec les réseaux locaux de santé, témoignent sans doute de cette volonté d'évacuer la dimension du développement des politiques sociales pour ne laisser celle que de la prestation de services sociaux et de santé. Autrement dit, la valeur ajoutée du développement social dont nous parlions au début de ce texte semble disparaître avec cette conception néolibérale des politiques sociales.

5. LES NOUVEAUX ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Pourtant dans les années 1990, la question du développement social semble éveiller un nouvel intérêt tant chez les citoyens que chez les groupes issus de la communauté. On assisterait ainsi, selon le rapport de Bruno Jean, Deena White et Maurice Lévesque, à propos des conceptions du développement social par les acteurs du milieu à « un jumelage du développement social et du développement communautaire¹⁵ ».

14. Ces partenariats publics-privés peuvent s'appliquer à d'autres secteurs que celui du secteur social comme : la construction de route, la construction de prison, le transport public ou le service d'aqueduc. Voir à ce sujet notamment le document vidéo produit par le Syndicat de la fonction publique du Québec (2004). *L'État en question : le Québec sous un règne néolibéral*, et les fiches thématiques qui lui sont associées sur le site suivant : <www.sfpq.qc.ca/contenu/Video_Etat_En_Question/3_Reduire_Etat.pdf>.

15. Lévesque, Jacques et White, *op. cit.*, p. 175.

Dans cette perspective, les politiques de développement social seraient mises en œuvre par les communautés. De plus, le rapport fait ressortir les dimensions prises en compte dans ce développement social et communautaire. Ces dimensions concernent notamment le développement d'une communauté participative, l'amélioration des conditions d'existence et de la qualité de vie, la conservation des ressources et la sauvegarde de l'environnement¹⁶.

6. LE LOCAL COMME DERNIER REMPART DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

D'ailleurs, l'un des derniers remparts du développement social semble être celui du local avec les villes fusionnées qui doivent maintenant se doter d'une politique de développement social. Si, de prime abord, cela apparaît intéressant de voir le développement social se retrouver à l'échelle des villes, nous pouvons fortement nous questionner sur l'importance des ressources qui seront accordées au développement social dans le cadre municipal. Cette nouvelle responsabilité qui incombe aux municipalités fusionnées peut apparaître comme une nouvelle manœuvre du gouvernement pour refiler plus de responsabilité aux instances locales sans y mettre les ressources nécessaires. En effet, dans une conception néolibérale, la décentralisation sert souvent à transférer aux municipalités les charges de l'administration publique¹⁷. Ainsi une telle perspective du développement social et communautaire peut être perçue comme un autre moyen pour l'État de se désengager du développement social en le remettant aux communautés.

Toutefois, cela peut aussi être vu comme une façon pour les groupes du milieu d'être reconnus et considérés comme des véritables acteurs dans la mise en œuvre du développement social.

7. LA COPRODUCTION DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Alors, pour changer la conception économiciste du développement social, il nous semble qu'il faille recentrer le développement social vers sa finalité première, à savoir le développement du mieux-être des personnes et des communautés, la promotion des droits sociaux et la

16. *Idem*, p. 89.

17. Voir à ce sujet le livre de Robert Reich (1993). *L'économie mondialisée*, Paris, Dunod, 336 p.

réintégration de l'économie et des activités économiques comme une dimension du social et une source de développement social. Dans cette vision, l'économie doit servir le social et non l'inverse.

Dans cette perspective, l'échelon local peut apparaître comme une échelle territoriale à privilégier pour la mise en œuvre d'un développement social et communautaire, qui prend en compte les dimensions sociale, environnementale, économique, culturelle de la vie des personnes et des communautés. Cette conception intègre aussi l'idée de gouvernance locale où les acteurs de la communauté locale participent à la mise en œuvre du développement. Il y a alors un contexte de coproduction du développement social où les acteurs de la communauté font partie des nouveaux acteurs clés du développement social. Voilà des éléments à prendre en compte pour avoir une autre perspective du développement social.

Dans cette optique, nous pouvons espérer que le développement social puisse sortir de la logique néolibérale et productiviste du développement et de sa relation d'hétéronomie avec le développement économique. Le développement social pourra ainsi retrouver sa finalité première en lien avec une vision globale du développement, qui intègre l'ensemble des dimensions de la vie des communautés pour le mieux-être de celle-ci.

BIBLIOGRAPHIE

- BOISMENU, G. et P. DUFOUR (1997). « Régulation technique des sans-emploi : vecteur de diffusion d'une normativité et d'une éthique sociale », dans G. Giroux, *La pratique sociale de l'éthique*, Paris, Bellarmin, p. 103-141.
- CENTRE TRICONTINENTAL (1997). « Éditorial : L'analyse des rapports sociaux préalables aux alternatives pour le développement », dans *L'avenir du développement*, Louvain-la-Neuve, Paris, Montréal, Centre tricontinental, L'Harmattan, 165 p.
- CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1989). *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, 124 p.
- CÔTÉ, C. (1991). *Désintégration des régions. Le sous-développement durable au Québec*, Chicoutimi, Éditions JCL, 261 p.

- FORUM SUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL (1997). *La participation comme stratégie de renouvellement du développement social*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être.
- LATOUCHE, S. (1991). *La planète des naufragés. Essai sur l'après-développement*, Paris, La Découverte, 235 p.
- LATOUCHE, S. (2000). *La planète uniforme*, Cahors (France), Climats, 201 p.
- LÉVESQUE, M., B. JEAN et D. WHITE (2002). *Les conceptions du développement social: le point de vue des acteurs*, Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, 190 p.
- PERROUX, F. (1981). *Pour une philosophie du nouveau développement*, Paris, Aubier, Presses de l'Unesco, 279 p.
- PNUD (1998). *Rapport mondial sur le développement humain 1998*, Paris, Economica, 254 p.
- REICH, R. (1993). *L'économie mondialisée*, Paris, Dunod, 336 p.
- SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE DU QUÉBEC (2004). *L'État en question: le Québec sous un règne néolibéral*, vidéo, <www.sfpq.qc.ca/contenu/Video_État_En_Question/3_Reduire_État.pdf>.
- TREMBLAY, S. (2004). *À la recherche d'un autre développement? La dévitalisation urbaine et la revitalisation communautaire au centre urbain de Chicoutimi de 1960 à nos jours*, Thèse de doctorat, Chicoutimi, UQAC-UQAR, 543 p.
- TREMBLAY, S. (2003). «Le développement communautaire urbain pour la revitalisation sociale et la pérennité de la communauté», dans J. Désy, J. Dufour, M. Duplain, D. Plamondon et S. Tremblay, *Le GRIR: 20 ans de recherche pour le développement local et régional*, Chicoutimi, GRIR/UQAC, p. 395-411.
- UNESCO (1979). *Les indicateurs de changements économique et social et leurs applications*, Rapport et documents de sciences sociales n° 37, Paris, Presses de l'Unesco, 93 p.

DÉVELOPPEMENT SOCIAL

UNE POLITIQUE SOCIALE EN ÉMERGENCE ?

Lionel Robert¹

1. LES CONDITIONS D'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

Comment naît une politique sociale, et, plus largement, une politique publique? La science politique fournit des modèles d'analyse pour ce faire. Ainsi, pour Kingdon (cité par Vincent Lemieux²), c'est la conjonction de trois courants qui explique l'émergence d'une politique publique: le courant des problèmes (la demande), le courant des solutions (enjeux, orientations, priorités, stratégies, moyens, plans d'action, etc.) et le courant de la politique (où sont distingués quatre types d'acteurs: élus, fonctionnaires, groupes d'intérêts, électeurs et administrés). Ce modèle accorde une grande importance au rôle d'entrepreneur, que l'on peut retrouver dans chaque groupe, et qui force le couplage entre les courants, de façon à ce qu'émerge une politique. Le rôle des entrepreneurs est facilité quand se présente une opportunité (par exemple un mouvement social ou un changement de gouvernement).

Sans appliquer ici *in extenso* un tel modèle, retenons que, pour qu'une politique publique soit instaurée, il faut la conjonction d'au moins trois éléments: une demande sociale, la définition des enjeux et des grandes orientations de cette politique, ainsi qu'une offre gouvernementale prenant en charge cette demande.

-
1. L'auteur a été secrétaire général du Conseil de la santé et du bien-être, de 1994 à 2004.
 2. Vincent Lemieux (2002). *L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir*; Québec, Presses de l'Université Laval.

Le texte qui suit vise à répondre à la question suivante : les ingrédients d'une *politique* de développement social existent-ils au Québec? Pour répondre à cette question, nous procéderons en trois étapes : 1) nous établirons la nature de la *demande sociale* pour une telle politique, en présentant les acteurs impliqués, la mobilisation réalisée et le sens que la notion de développement social a revêtu pour ces acteurs ; 2) nous exposerons la proposition des *éléments de contenu d'une possible politique de développement social*, tels qu'ils se dégagent de la pratique et de la réflexion ; 3) nous présenterons la *réponse gouvernementale* à la demande sociale et à ce qu'elle porte comme identification d'enjeux et d'orientations possibles.

Au terme de ce parcours, on reconnaîtra que les *ingrédients* d'une politique de développement social existent au Québec – le sens étymologique³ de cette métaphore suggérant que nous sommes entrés dans le processus de préparation d'une telle politique. Toutefois, en tout réalisme, il faut reconnaître que le processus n'est pas abouti. La mouvance autour du développement social devrait plutôt être perçue comme *une innovation sociale en attente d'une politique, et pour laquelle elle fournit des éléments de base*.

2. QUELLE DEMANDE SOCIALE ?

On ne peut s'interroger sur la demande sociale portant sur le développement social sans se référer à l'action du Conseil de la santé et du bien-être. Celle-ci prend racine dans l'effort qu'a fait le Conseil, très tôt dans son histoire, pour relever le défi de l'harmonisation des politiques publiques, pour agir sur la santé et le bien-être (ainsi que le préconisait⁴ *La politique de la santé et du bien-être*). L'analyse du Conseil le conduit, dans un premier temps, à s'inspirer de l'économie sociale, puis à piloter une démarche combinée d'action et de réflexion, autour du Forum sur le développement social.

Avant de considérer les événements reliés au Forum et ce qu'ils révèlent comme demande sociale, nous allons tout d'abord rappeler les étapes qui l'ont précédé. Nous compléterons ce parcours en nous référant

3. D'après *Le Petit Robert*, le terme *ingrédient* vient du latin *ingredi*, « entrer dans ».

4. Dans son projet de loi n° 83, déposé à l'Assemblée nationale le 10 décembre 2004, le ministre Couillard projette de remplacer *La politique de la santé et du bien-être* par un *Plan stratégique pluriannuel* (voir Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives, articles 154 et 155).

à une étude sur la définition subjective du développement social, qui montre comment cette notion a été adoptée par divers milieux au Québec – ce qui prouve, selon nous, sa correspondance à une demande sociale.

2.1. Pour harmoniser les politiques sociales, appliquer les principes de l'économie sociale

Dans un premier temps donc, inspirée par cette politique, et pour ne pas faire face à la totalité de la tâche de l'intersectorialité, le Conseil s'est penché sur le défi de l'harmonisation des politiques pour lutter contre l'exclusion du marché du travail. Pour ce faire, le Conseil s'est inspiré des principes de l'économie sociale (intervenir localement, adopter une approche fondée sur le territoire par opposition à l'approche traditionnelle par clientèles cibles; favoriser les partenariats de développement économique; favoriser l'intégration d'objectifs sociaux et économiques). Ainsi, l'intervention publique visant à développer l'emploi et la main-d'œuvre ne peut se réduire à une réforme de la Sécurité du revenu. Une telle intervention devrait: adopter un découpage territorial compatible avec le sentiment d'appartenance des communautés; traiter l'ensemble de la main-d'œuvre de manière comparable, peu importe le programme de sécurité du revenu auquel elle participe; miser sur l'autonomie des communautés pour planifier, concevoir et gérer le développement de l'emploi et de la main-d'œuvre; favoriser une participation démocratique de la population; encourager l'interaction entre tous les partenaires des communautés dans la poursuite d'objectifs communs de développement.

Ce que signifie un tel choix de méthode, c'est que pour penser l'intersectorialité dans la sphère publique, il faut emprunter à la logique communautaire, qui est issue de la société civile. Un tel choix sera maintenu au fil des ans. Pour reprendre les mots de Norbert Rodrigue, alors président du Conseil, dans l'avant-propos de l'avis⁵, «les recommandations que contient l'avis se distinguent par leur effort de montrer “jusqu'où il faut aller” pour penser l'harmonisation des politiques sociales».

5. Conseil de la santé et du bien-être (1996). *L'harmonisation des politiques de lutte contre l'exclusion*, Québec, Gouvernement du Québec, 79 p.

2.2. Un projet de forum sur la pauvreté... qui avorte

En même temps que le Conseil prépare cet avis sur l'harmonisation des politiques publiques, il collabore, avec des représentants des ministres de la Santé et des Services sociaux ainsi que de la Sécurité du revenu, à la préparation d'un mémoire au Conseil des ministres en vue d'obtenir l'autorisation nécessaire pour mener une opération d'envergure concernant la lutte contre la pauvreté.

Ainsi, le projet de mémoire au Conseil des ministres, daté de mars 1995, propose que «les deux ministres responsables annoncent conjointement, le 1^{er} mai 1995, la tenue, à l'automne prochain, d'un Forum sur la lutte à la pauvreté. [...] Au cours de l'année suivante, tous les acteurs seraient invités à poursuivre les travaux dans les régions et à s'y engager dans la mise en œuvre de solutions et de projets concrets. Un second Forum, à l'automne 1996, permettrait de faire le point sur l'état d'avancement de travaux, sur la mesure d'atteinte des objectifs visés et de proposer des nouvelles stratégies ou réorientations nécessaires.»

Pour des raisons liées à l'opportunité politique du projet, celui-ci ne peut être réalisé. En conséquence, le Conseil choisit de tenir, en octobre 1995, un colloque sur le thème *Pour favoriser le potentiel des personnes et des communautés*. Le programme de ce colloque porte sur l'intersectorialité sur les plans local, régional et central. Le rapport de ce colloque présente plusieurs exemples de projets qui sont développés dans une perspective intersectorielle et qui visent une amélioration des conditions de vie des individus et des collectivités. Dans son allocution, à la fin de cet événement, l'ex-ministre Jean Rochon lance une invitation au Conseil pour qu'il organise le Forum sur le développement social qui doit se tenir deux ans plus tard.

2.3. Le Forum sur le développement social

Légitimé par le mandat donné par son ministre de tutelle, le Conseil amorce la démarche de préparation du Forum. Par ailleurs, contrairement à ce qui avait été envisagé par le ministre, l'organisation de forums régionaux et locaux est prise en charge par les Conseils régionaux de concertation et de développement – les régies régionales, préoccupées par la transformation du système de services, offrant leur appui à ces activités.

En mars 1997, c'est le lancement. Pour faire «progresser notre compréhension collective du développement social québécois, de ce qu'il recouvre et des voies qui pourraient y conduire», un angle de prise est choisi : celui de «la participation sociale»⁶. Afin de rendre plus concrète cette voie de réflexion, cinq thèmes ont été examinés : la pauvreté, la violence, l'emploi, la jeunesse et le vieillissement. Ces thèmes avaient été considérés comme prioritaires par les participants au colloque d'octobre 1995 mentionné plus haut.

Même si ces textes ne se retrouvent pas systématiquement dans l'ensemble des forums locaux et régionaux⁷, le choix de ces thèmes, et surtout celui de la participation sociale comme angle de prise sur le développement social, se révèle déterminant pour toute l'entreprise du forum.

Le forum a eu lieu du 26 au 28 avril 1998. Il a rassemblé plus de 600 personnes. Outre les représentants des régions, de nombreuses organisations nationales ont participé au débat – du secteur économique, du milieu syndical, des regroupements communautaires, du monde scolaire –, de même que des organismes publics et parapublics. Plusieurs ministres⁸ du gouvernement ont pris part à l'événement.

Quatre thèmes ont été étudiés au cours du forum : la situation du développement social ; la participation sociale comme stratégie de renouvellement du développement social ; pour un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités entre les acteurs ; les suivis à donner à la démarche du Forum.

6. Voir Conseil de la santé et du bien-être, *Forum sur le développement social : présentation de la démarche*, mars 1997, et *La participation comme stratégie de renouvellement du développement social, Document de réflexion*, avril 1997.

7. Au cours de la deuxième moitié de 1997 et de la première moitié de 1998, 13 forums régionaux et 70 forums locaux sont tenus. Plus de 8 000 personnes participent à ces forums dans 16 régions du Québec. Dans la plupart des régions, les travaux nécessitent la collaboration d'un large éventail d'organisations : conseil régional de développement, régie régionale de la santé et des services sociaux, organismes communautaires, syndicats, milieux municipal et scolaires, groupes de femmes.

8. Le ministre de la Santé et des Services sociaux, le ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité, le ministre d'État des Ressources naturelles et le ministre des Régions, le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

En octobre 1998, le Conseil a remis au ministre de la Santé et des Services sociaux le Rapport du Forum⁹. Rappelons les principaux suivis relevés : mettre en place des mécanismes de suivis dans chacune des régions ; développer l'action intersectorielle, pour contribuer à l'évolution future de *La politique de la santé et du bien-être* ; favoriser l'échange d'information sur les projets locaux et régionaux ; intégrer un axe de développement social aux planifications stratégiques régionales ; élaborer et diffuser un énoncé de principes sur la participation démocratique ; favoriser le développement de la recherche, notamment sur la mesure du développement social.

Au terme du Forum, le ministre Jean Rochon a reconnu que le Forum « s'inscrivait dans une continuité historique [avec] les grands moments d'expression de la société civile ». On peut dégager, succinctement, deux significations principales du Forum : d'un côté, une mobilisation importante et une demande sociale d'envergure pour penser un nouveau rapport entre l'État et la société civile ; d'autre part, un hiatus entre cette demande et l'offre gouvernementale, ainsi qu'une faible ouverture des organismes nationaux à cette demande.

2.4. Le développement social : une notion subjectivement significative et différenciée

Parmi l'un des suivis du Forum, arrêtons-nous au résultat d'une recherche portant sur les conceptions du développement social selon les différents acteurs sociaux¹⁰. À l'intérieur du raisonnement que nous élaborons sur la possibilité d'une politique publique de développement social, cette plongée dans l'appropriation différenciée de la notion de développement social fait voir qu'une telle hypothèse est possible et qu'elle pourrait être féconde dans tous les milieux.

Ce que cette recherche permet de saisir, c'est la compréhension différente que les acteurs peuvent avoir du développement social, selon leur situation et leur environnement. Cette notion de développement social fait sens et possède cette qualité de pouvoir être adoptée par des acteurs ayant des intérêts et des valeurs différentes. Son manque d'univocité ne

9. Conseil de la santé et du bien-être, *Forum sur le développement social, Rapport*, octobre 1998, 140 p. ; et *Forum sur le développement social, Allocutions et échanges*, octobre 1998, 124 p.

10. Maurice Lévesque, Bruno Jean et Deena White (2002). *Les conceptions du développement social : le point de vue des acteurs*, janvier.

constitue pas une faiblesse, mais au contraire une richesse, qui prouve et renforce sa capacité mobilisatrice. Donnons une idée plus précise de cette perception différenciée du développement social.

Un premier groupe, appelé les acteurs clés du développement social, est étudié par les chercheurs. Ce comité «regroupe des personnes provenant des cinq régions comprises dans la recherche et qui œuvrent dans les secteurs de la santé et des services sociaux, du développement socioéconomique, de la famille-enfance-jeunesse ainsi que dans des syndicats, groupes de femmes et groupes de lutte à la pauvreté et de défense des droits sociaux¹¹». Ce groupe, composé de promoteurs du développement social, risque d'en donner la définition essentielle, ce qui ne signifie pas qu'elle soit totalement objective et exempte d'utopie. Pour ce groupe :

Le développement social est un processus de démocratisation qui mise sur la mobilisation citoyenne et sur les actions intersectorielles et locales afin de développer la capacité des communautés à prendre en charge leur mieux-être collectif et individuel¹².

Cette recherche est aussi menée dans cinq régions du Québec : Outaouais, Abitibi-Témiscamingue, Bas-Saint-Laurent, Lanaudière, Montréal. On observe, dans la manière de concevoir le développement social, la trace de la situation particulière de chacune de ces régions : dans le Bas-Saint-Laurent, «l'accent est placé sur le territoire, ses modes d'occupation ainsi que sur la problématique du départ des jeunes». En Abitibi-Témiscamingue, «les participants ont mis l'accent sur le développement durable, la pérennité des ressources». En Outaouais, une sorte d'équilibre est visé entre l'implication des individus et la référence au potentiel de la communauté ; de plus, c'est la seule des cinq régions qui fait référence à la dimension culturelle. Du côté de Lanaudière, «deux dimensions principales (de la définition du développement social) ressortent : l'amélioration des conditions de vie et une meilleure équité sociale, la participation et l'implication citoyenne¹³». À Montréal, «ce sont des problématiques caractéristiques des grandes métropoles du monde occidental qui sont ressorties : la composition multiethnique de

11. *Ibid.*, p. 21.

12. *Ibid.*, p. 45.

13. *Ibid.*, p. 127.

la population, les inégalités sociales et les particularités de la pauvreté urbaine¹⁴». Malgré les particularismes régionaux, une conception commune se dégage :

L'ensemble des répondants exprime, sous une forme ou une autre, l'idée générale que le développement social correspond à l'amélioration de toutes les facettes et dimensions des conditions de vie des individus et des milieux dans lesquels ils évoluent. Tous considèrent aussi que le développement social correspond à des relations microsociales harmonieuses (sans discrimination, tolérantes, ouvertes, etc.) et macrosociales équitables (équité sur le plan de la richesse, de la démocratie, de la liberté, de l'accès aux services, etc.)¹⁵.

Des divergences existent cependant. Certains «(privilégient) l'implication citoyenne et la mobilisation des communautés à la fois comme objectif et comme moyen du développement social», tandis que d'autres «mettent l'accent sur un développement social qui produit des résultats concrets sur le plan de l'amélioration des conditions de vie, de la réduction des inégalités, etc.».

Cette double tendance donne lieu à des clivages autour de la conception des moyens de produire le développement social : la communauté *vs* l'État comme acteur premier. En ce qui a trait au rôle de l'État, une double méfiance est exprimée : «le côté “mur à mur” que l'on perçoit dans les interventions de l'État et qui conduit les répondants à faire des appels en faveur de la décentralisation, de la régionalisation, de la “localisation” etc., ce qui permettrait, selon eux, au local de mieux résoudre ses problèmes. [...] Le deuxième point qui soulève de la méfiance à l'égard de l'État a trait à la question de la “dépendance” [...] Plusieurs mentionnent que l'État créerait de la dépendance par le biais de ses programmes¹⁶.» Pour qualifier le type d'État dont le rôle est souhaité dans le développement social, les auteurs parlent d'*étatisme mitigé* :

On préconise ainsi que l'État laisse beaucoup plus de flexibilité et de contrôle au niveau local mais qu'il intervienne, par ailleurs, pour renforcer la capacité du local à concevoir et à initier ses

14. *Ibid.*, p. xii.

15. *Ibid.*, p. 151.

16. *Ibid.*, p. 149-153, *passim*.

propres projets et façons de faire. L'étatisme mitigé renvoie donc au désir de mieux circonscrire le rôle de l'État par rapport à ceux d'autres acteurs sociaux¹⁷.

En cohérence avec cette critique du rôle de l'État, on doit reconnaître que «l'élément manquant pour favoriser le développement social ne se trouve pas dans l'État ou ses appareils mais plutôt dans la "société civile" et l'engagement des citoyens aux niveaux local, régional, et national. [...] Pour plusieurs, cet équilibre (entre l'État et la société civile) doit être renversé par rapport à ce qui existe actuellement : la société civile doit mener et l'État doit se limiter à soutenir ses projets¹⁸».

Les auteurs concluent leur étude en prenant une distance critique par rapport au risque de survalorisation de la capacité de la société civile et de la démocratie de participation dans une nouvelle conception du développement social :

Même si ce thème (de la citoyenneté active et locale) comporte plusieurs problèmes de précision conceptuelle et de mesure, il signale un empressement de la part des répondants à voir transformer le rapport entre l'État et d'autres acteurs sociaux et à considérer cette transformation comme un signe du développement social. [...] [Toutefois] la démocratie de participation n'a pas la capacité de développer la solidarité à l'échelle de la société. Elle renforce une dynamique de subsidiarité où l'autonomie locale risque de justifier le recul de l'État, l'approfondissement des inégalités régionales, et la fuite vers le néolibéralisme. Voilà pourquoi il demeure essentiel d'éviter de concevoir le développement social uniquement par sa dynamique démocratique, comme ce qu'on a identifié dans les discours de plusieurs des acteurs que nous avons rencontrés, mais de tenir compte des résultats concrets qui sont visés sur les plans des conditions de vie, de l'égalité, de la solidarité et de la liberté individuelle¹⁹.

Pour résumer cette première section, on peut rappeler le modèle d'analyse évoqué au début de ce texte : ce qui s'est passé autour du développement social correspond à un accord entre le rôle d'un entrepreneur et une demande sociale. Pour être plus précis, on peut faire quatre observations :

17. *Ibid.*, p. 181.

18. *Ibid.*, p. 181.

19. *Ibid.*, p. 181-183, *passim*.

- L'initiative du Conseil sur le développement social est le fruit d'un accord où se rejoignent plusieurs voix : celle des membres du Conseil, qui, déjà dans un avis formel au ministre, ont insisté sur la valeur innovatrice de ce qui se fait ou peut se faire dans les milieux locaux et régionaux ; celle des membres du gouvernement, qui ont vu dans ce thème une signification moins provocante qu'une stratégie politique de lutte contre la pauvreté ; et, surtout, celle des organismes du milieu qui ont mordu à cette invitation faite par le Conseil.
- Le développement social est une notion évocatrice, qui appelle les significations que peuvent lui donner ceux qui s'y réfèrent. Ce n'est pas une notion qui appartient à l'univers scientifique ou technocratique. Elle a cette capacité de mobiliser l'univers du sens et celui de l'action. Elle rejoint les valeurs et pose un regard critique sur nos services programmés, qui ne résolvent pas tout. Elle invite à l'innovation et au dépassement.
- Significative pour les personnes et les organismes œuvrant dans des contextes particuliers (régions, secteurs d'activité, problèmes sociaux spécifiques, etc.), elle n'est toutefois pas réductible aux conditions sociales dans lesquelles elle prend racine. Elle possède aussi des dimensions générales et communes, qui transcendent les situations particulières.
- Parmi ces dimensions générales et communes de la notion de développement social, ceux qui l'utilisent partagent le double constat de l'insuffisance de l'action étatique et du besoin de solliciter une plus grande participation de la société civile. À la recherche d'un « mieux d'État » (ce qui semble plus juste que l'expression « étatismes mitigé ») et d'une nouvelle démocratie à l'intérieur de la société civile, les promoteurs du développement social n'ont pas tous la même vision des moyens à prendre et ces moyens ne sont pas tous définis avec la même précision.

3. POUR UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL : ÉLÉMENTS DE CONTENU

Toutefois, ce constat d'un accord entre le rôle d'un entrepreneur et une demande sociale ne suffit pas à faire émerger une politique. Encore faut-il que les enjeux, les finalités, les orientations, les moyens que comprendrait cette politique soient élaborés. Dans cette direction, un certain effort

a été fait. La recherche réalisée par Bernard *et al.*²⁰ sur la mesure du développement social proposait une définition opérationnelle du développement social, qui pourrait servir de base à une politique : « Les quatre éléments d'une définition du développement social : un ensemble de processus / d'amélioration/ des conditions de vie et des potentiels / individuels et collectifs. » De même, dans son mémoire²¹ sur le plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté, le Conseil a fourni une précision supplémentaire à la définition ci-dessus mentionnée en relevant quatre processus. À partir de cette double clarification, on peut proposer la définition suivante du développement social :

Le développement social correspond à un ensemble de processus qui appellent la contribution conjointe de l'État et de la société civile (lutter contre les inégalités sociales et économiques ; adapter et harmoniser les politiques publiques ; soutenir les communautés ; favoriser la participation sociale) et qui visent l'amélioration des conditions de vie et des potentiels des personnes et des communautés.

Attardons-nous brièvement à chacun de ces processus ainsi qu'à leur point d'aboutissement.

3.1. Lutter contre les inégalités sociales et économiques

La première composante d'une approche de développement social est de lutter contre les inégalités sociales et économiques. La croissance des inégalités sociales et économiques est le principal révélateur d'une rupture entre le développement économique et le développement social ; partant, elles imposent l'urgence de revoir notre approche du développement tout en constituant la première cible de cette nécessaire approche. Nuance significative : lutter contre la pauvreté centre le regard sur les pauvres et peut amener à penser que les pauvres sont la cause de leurs propres problèmes. Au contraire : lutter contre les inégalités invite à considérer l'ensemble des inégalités, qui touchent plusieurs couches de la société ; en réduisant les inégalités, on intervient sur la cohésion sociale tout en aidant ceux qui sont en bas de l'échelle. De

20. Paul Bernard, Michel Bernier, Johanne Boisjoly et Jean-Michel Cousineau (2002). *Comment mesurer le développement social? Rapport de l'équipe CQRS sur les indicateurs sociaux synthétiques*, novembre, p. 20.

21. Conseil de la santé et du bien-être (2001). *Lutte à la pauvreté : agir tout de suite et sur le long terme*, Mémoire portant sur le document gouvernemental *Orientations et perspectives d'action en matière de lutte à la pauvreté*, décembre.

plus, une telle approche nomme les deux faces de la pauvreté : économique et sociale. La pauvreté, c'est non seulement une question d'argent, mais aussi une question de marginalisation ou d'exclusion sociale. Il faut agir sur ces deux plans, et ce, de façon spécifique.

3.2. Adapter et harmoniser les politiques publiques

À la lumière de l'expérience du passé et en s'inspirant de l'expérience d'autres sociétés²², il apparaît évident que l'émergence d'une perspective d'intersectorialité ne peut reposer sur la seule bonne volonté des secteurs, mais qu'elle requiert un leadership politique, qui invite et convoque chaque secteur d'activité à définir sa contribution à une finalité supérieure, qui est celle d'un bien commun, ou, en l'occurrence, du développement social, car c'est à ce sujet que la société québécoise s'est mobilisée depuis quelques années. De plus, si l'on se réfère à l'expérience d'application de *La politique de la santé et du bien-être*, on se rend compte que c'est à travers les forums de développement social que s'est le mieux exprimée l'intersectorialité souhaitée par cette politique, donc à l'intérieur d'un processus autonome, appuyé par le niveau politique, en même temps qu'il correspondait à une demande de la base. Leçon à tirer : l'harmonisation des politiques ne peut résulter de l'influence d'un seul secteur d'activité, et le décideur politique doit la vouloir comme telle et en faire l'objet d'un processus autonome. Une stratégie québécoise de développement social ne peut être la somme des orientations particulières de chacun des ministères participants.

3.3. Soutenir les communautés

Les politiques sociales sont pensées et gérées dans un cadre national. Cependant, au fil des ans, l'approche territoriale s'est imposée. D'un côté, plusieurs réformes de l'État sont venues quadriller le territoire et offrir un cadre d'action pour les dynamismes locaux et régionaux ; de l'autre, ces dynamismes ont pris de plus en plus d'importance et réclament de la part de l'État plus de pouvoir et plus de soutien. Il existe une importante demande sociale de la part des collectivités pour une plus grande décentralisation et pour un soutien adéquat de la part de l'État en vue de favoriser l'appropriation par les communautés de leur

22. Voir l'avis du Conseil sur le renouvellement de la Politique de la santé et du bien-être : *Avis pour une stratégie du Québec en santé. Décider et agir*, 2002, et *L'analyse des impacts des politiques gouvernementales sur la santé et le bien-être*, novembre 2004.

développement. Le développement social d'aujourd'hui et de demain ne peut être pensé en dehors de l'action des communautés, mieux soutenues par l'État. C'est ce qui ressort fortement de la recherche réalisée sur la conception du développement social par les acteurs, et à laquelle nous nous référerions à l'instant.

À cet égard, un examen approfondi, transversal, devrait être fait au sujet des différentes instances locales et régionales que le gouvernement a instituées et réformées au cours des années – cet examen devant conduire à l'identification des conditions qui permettraient une meilleure appropriation par les communautés de leur développement. De cet examen, il devrait résulter des recommandations concrètes en termes de décentralisation, de coresponsabilités interinstitutionnelles, de marge de manœuvre accrue, d'enveloppes réservées pour la concertation, de fonds de démarrage pour des initiatives.

3.4. Favoriser la participation sociale

Une approche moderne de développement social doit faire une large place à l'exigence de participation sociale, qui se fonde sur la reconnaissance de l'individu, la particularité des groupes et la diversité culturelle. Une telle exigence invite à favoriser l'*empowerment* des personnes, leur inscription active dans les collectivités dont elles sont partie prenante, l'actualisation de leurs droits sociaux et l'exercice de leurs devoirs de responsabilité sociale. Une telle perspective se retrouve dans plusieurs politiques sociales et programmes gouvernementaux, de la sécurité du revenu à la politique jeunesse.

L'ensemble de ces processus ont une finalité : l'*amélioration des conditions de vie et des potentiels des individus et des communautés*.

Au regard de la notion d'*amélioration*, Bernard fait remarquer à juste titre qu'elle n'est pas neutre, qu'elle fait appel à un choix inspiré par des valeurs. Si on voulait être neutre, on emploierait la notion de *changement*.

La référence aux conditions de vie renvoie à une réalité multisectorielle : «des caractéristiques économiques (croissance, redistribution de la richesse et durabilité du développement), politiques (liberté et participation sociale) et socioculturelles (liées au développement des potentiels des individus et des groupes)».

Quant à la notion de potentiels, l'étude de Bernard l'interprète en s'inspirant du concept de *capabilities*, développé par l'économiste Prix Nobel, Amartya Sen. Ces potentiels sont ceux de la santé, de l'accès aux savoirs et de la sécurité économique.

Concluons cette troisième section en suggérant qu'une éventuelle politique de développement social ne devrait pas manquer de se référer à la réflexion qui a été induite par l'action du Conseil en développement social. Au point de départ, le Conseil ne possédait pas de mode d'emploi. Il a innové, d'une part, en cherchant son inspiration du côté de ce que le terrain recelait en termes d'innovation et, d'autre part, en mobilisant les acteurs autour d'une notion qui s'est révélée significative et mobilisatrice. C'est grâce à cette dynamique qui, en plus d'approfondir l'assise de la demande, l'a graduellement enrichi de la précision d'enjeux et de processus à mettre en place.

4. L'OFFRE GOUVERNEMENTALE : UNE OUVERTURE RESTÉE INCOMPLÈTE

Après le Forum de 1998, on verra le gouvernement prendre des décisions favorables au développement social, qui constituent la preuve que le thème s'est inscrit (pour un certain temps) à l'intérieur de son programme :

- Signature de plusieurs ententes spécifiques de développement social avec les CRD. Notons qu'un colloque tenu en octobre 1999, pour faire le point sur les pratiques et les outils d'intervention en développement social, a contribué à faire valoir auprès des administrateurs gouvernementaux la nécessité d'une souplesse dans la préparation et l'acceptation de ces ententes spécifiques de développement social.
- Participation de plusieurs ministères et organismes gouvernementaux au bulletin d'information intitulé *Développement social*, dont le premier numéro date d'octobre 1999.
- La préparation d'un document présenté au Sommet mondial pour le développement social, qui s'est tenu à Genève en juin 2000 : *Le développement social au Québec : bilan au regard des décisions prises au Sommet mondial pour le développement social, 1995-2000*. Et la participation du Québec à la délégation canadienne au Sommet de l'ONU à Genève sur le développement social.

- Dans son discours inaugural de mars 2001, le premier ministre Bernard Landry annonce l'intention du gouvernement « d'adopter une véritable stratégie de développement social » (8 mars 2001). À cette fin, un document²³ a été produit par le Secrétariat du comité ministériel du développement social. Il comprend trois parties : une analyse des forces et des faiblesses de l'évolution sociale au Québec, la proposition d'une vision et d'une approche intégrée pour le développement social et, finalement, une section (non terminée) sur la mise en œuvre et le suivi. La section la plus novatrice est sans aucun doute celle qui définit l'approche intégrée (à la plus grande satisfaction des promoteurs du développement social !). Elle comporte quatre volets : concilier développement économique, social, culturel et environnemental ; agir en prévention ; prendre appui sur l'exercice éclairé de la citoyenneté, sur la concertation et le partenariat ; miser sur la prise en charge par les communautés de leur développement. Ces thèmes révèlent comment le discours sur le développement social, issu de la base, avait franchi la frontière de l'appareil gouvernemental. Il est à noter que la mise en œuvre prévoyait un deuxième Forum sur le développement social, de façon à maintenir la dynamique conjointe de l'État et de la société civile.

CONCLUSION : UNE INNOVATION SOCIALE EN ATTENTE D'UNE POLITIQUE

Globalement, donc, comment répondre à la question que pose le titre de cette communication : *compte tenu des acquis en termes de développement social, peut-on parler d'une politique sociale émergente ?*

La demande sociale pour une telle politique a connu un temps fort en 1998, et elle a continué à s'exprimer. Les prémisses d'une politique de développement social sont maintenant plus précises qu'au début du processus. Une démarche au plus haut niveau de l'administration publique québécoise a proposé un canevas de stratégie nationale de développement social. Et, ce qui est sans doute le plus important, c'est que malgré les réformes des institutions régionales et locales de concertation et de développement, la référence au développement social demeure, des stratégies sont mises en œuvre, des projets sont lancés,

23. *Une stratégie gouvernementale de développement social*, texte inédit, Conseil exécutif, Secrétariat du comité ministériel du développement social, mars 2002.

et une mobilisation perdue qui constitue la base d'une demande récurrente pour une véritable politique de développement social. Pour preuve, on n'a qu'à se référer à la consolidation croissante du bulletin d'information *Développement social* et à ce qu'il reflète de l'action terrain.

En somme, plusieurs ingrédients existent pour reconnaître l'émergence d'une politique de développement social : il existe une demande, des enjeux et des orientations sont connues, une fenêtre d'opportunité pourrait à nouveau être ouverte pour avancer dans l'élaboration d'une telle politique.

Chose certaine, on doit reconnaître que ce qui s'est fait jusqu'ici en termes de développement social constitue une innovation sociale. Camil Bouchard, qui a été président de l'ex-Conseil québécois de recherche sociale, a publié, en 1999, une réflexion sur l'innovation sociale²⁴. Pour Bouchard *et al.*, « les innovations sociales sont souvent le produit d'un *bricolage social*, d'un savoir fondé sur l'expérience, l'aboutissement de l'inattendu ».

Bien qu'éclairée parfois par le savoir disciplinaire, c'est davantage de l'expérience du terrain, des leçons tirées de l'action, des besoins de changement identifiés pour mieux la réussir, que la notion de développement social s'est progressivement élaborée. Des auteurs comme Gibbons *et al.*²⁵ constatent « un passage du mode traditionnel de connaissance centré sur la discipline à une conception plus large de la connaissance. Selon cette conception, la connaissance est engendrée dans un contexte de mise en application et porte sur des problèmes qui sont identifiés par des acteurs appartenant à des contextes variés ». Si l'on se réfère à la trajectoire historique qui est évoquée plus haut pour retracer la progressive élaboration de la base potentielle d'une politique de développement social, on peut relever quatre moments où s'est exercée cette négociation entre des acteurs pour produire de la connaissance : c'est du colloque de 1995 que sont ressortis les thèmes prioritaires sur lesquels le Conseil a mené une réflexion en 1997 en vue de contribuer

24. Camil Bouchard et Groupe de travail sur l'innovation sociale (1999). *Recherche en sciences humaines et sociales et innovations sociales. Contribution à une politique de l'immatériel*, Québec, août.

25. Voir S.R. Hanney *et al.* (2004). « The Utilisation of Health Research in Policy-Making: Concepts, Examples and Methods of Assessment », accessible en ligne <www.health-policy-systems.com/content/1/1/2>, citant M. Gibbons *et al.* (1994). *The New Production of Knowledge*, Londres, Sage.

à la réflexion des forums régionaux et locaux ; c'est du forum national que s'est dégageé l'idée que pour faciliter l'action intersectorielle locale et régionale, il est essentiel de procéder à une plus grande décentralisation ; c'est aussi de ce forum qu'est venue l'idée de mener des recherches pour construire une mesure du développement social ; c'est la lente maturation du Conseil qui a permis de préciser les quatre processus retenus pour définir le développement social.

Ce savoir, qui s'est construit graduellement sur la pratique du développement social, porte indéniablement cette marque de l'innovation et rejoint les préoccupations du savoir disciplinaire (peut-être même les a-t-il influencées). Pour s'en rendre compte, on n'a qu'à faire le parallèle entre ce savoir et la réflexion que mènent actuellement plusieurs intellectuels canadiens à la recherche d'une « nouvelle architecture sociale²⁶ ». Pour ces auteurs, cette architecture repose sur un nouvel équilibre à construire entre l'État, le marché, la communauté et la famille – des acteurs que les pratiques de développement social, au Québec, ont déjà invités à dialoguer et à travailler ensemble.

Enfin, on sait que les nouvelles politiques sociales doivent être interactives, faire appel à une coplanification avec les instances du milieu. Une politique sociale innovante se définit non seulement par la proposition d'objectifs et de moyens, mais aussi par un processus qui implique la participation d'autres instances. Ce processus ne doit pas être vu comme extérieur à la politique, mais lui être incorporé comme une caractéristique essentielle. Au Québec, la base de ce processus a déjà été posée par les pratiques de développement social – et il existe toujours une attente pour recevoir une invitation de la part de l'État à réaliser, avec lui, une entreprise commune.

Pour la recherche, la problématique du développement social a déjà fait l'objet de démarches particulières, évoquées plus haut : étude sur la perception du développement social, étude sur la mesure du développement social, cette dernière demandant à être complétée. De plus, on a vu que la proposition des processus qui devraient composer une politique de développement social ouvre la voie à de nombreuses perspectives de recherche. Parmi celles-ci, attirons l'attention sur le thème de l'harmonisation des différentes politiques en vue du développement social, ou ce qu'on appelle communément l'intersectorialité : la

26. Voir Jane Jenson (2004). *Canada's New Social Risks: Directions for a New Social Architecture*, Ottawa, Canadian Policy Research Networks, septembre.

recherche sur ce thème n'est pas très avancée, elle se heurte notamment à la nécessaire spécialisation des chercheurs et, peut-être, aussi aux règles d'allocation des fonds subventionnaires. En ce domaine, une volonté explicite d'innovation de la part des chercheurs contribuerait à accélérer l'innovation sociale.

L'INTERNATIONALISATION DE L'ÉCONOMIE SOCIALE AU QUÉBEC

Louis Favreau

*Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC)
Université du Québec en Outaouais (UQO)*

La mondialisation politique, économique et culturelle de la dernière décennie après la chute du mur de Berlin et l'attaque des tours de New York font de la période actuelle une période de profondes mutations qui représentent des menaces mais aussi des opportunités. Malgré la déroute des projets de grande envergure (socialiste et tiers-mondiste) et même si la mondialisation néolibérale constitue indiscutablement une tendance forte et durable, le rapport des forces en présence n'est pas à sens unique pour autant. La conjoncture internationale est en effet incertaine et instable et un mouvement citoyen international a ouvert une brèche, notamment avec les Forums sociaux mondiaux. Ce texte cherche à dégager les principales lignes de force de l'économie sociale québécoise engagée dans le développement de ce mouvement international. Il conclut par une mise en perspective autour d'un projet de New Deal écologique pour le *xxi*^e siècle au même titre que le mouvement ouvrier a ouvert au *xx*^e siècle une nouvelle ère avec le New Deal des années 1930 favorisant du coup des réalisations sociales sans précédent¹.

-
1. Le présent texte s'inspire de deux ouvrages que l'auteur a commis avec Abdou Salam Fall et Gérard Larose en 2004 dans la foulée d'une importante conférence internationale réunissant 432 participants de tous les coins du Québec dont une vingtaine de conférenciers venus du Sud (septembre 2003). Voir à ce propos le site en développement international de la CRDC : <www.uqo.ca/ries2001>. Son apport réside dans le lien établi entre l'économie sociale québécoise et l'histoire internationale de l'économie sociale (le socle du mouvement ouvrier) et le lien entre son renouvellement et l'émergence d'un mouvement citoyen international.

1. LA CONJONCTURE INTERNATIONALE DES QUINZE DERNIÈRES ANNÉES : LA FIN D'UN MONDE ET L'ENTRÉE DANS UNE NOUVELLE PÉRIODE

D'abord, **sur le plan politique**, les années 1990 marquent la réouverture d'une question fondamentale : quelle gouvernance mondiale ? Car la mondialisation, c'est d'abord la fin d'un ordre géopolitique, l'ordre auquel avait donné lieu le grand combat du ^{xx}e siècle entre le capitalisme et le communisme. Symbole de la fin de cet ordre : la chute du mur de Berlin (1989). Fin de deux choses : fin des pôles de référence idéologique et politique qui se faisaient concurrence pour conquérir la planète depuis plus de soixante-dix ans (la révolution russe), et fin de quarante ans de guerre froide entre l'Union soviétique et les États-Unis, dans et hors de l'ONU, hors de l'ONU et avec elle (1950-1990).

Mais c'est aussi le commencement d'autre chose. **La question forte qui se pose alors est celle de la gouvernance mondiale.** Tout est requestionné à cette échelle : comment gérer les conflits entre nations ? Comment relancer le développement des pays les plus pauvres (les PMA) ? Quel rôle attribué à l'ONU et à ses institutions politiques multilatérales (PNUD, Unesco, OMS, OIT...) ? Le 11 septembre et ses séquelles, la découverte d'un nouveau terrorisme (plus virulent, plus organisé au plan international, ramifié dans nombre de pays et d'institutions...) et la mainmise des États-Unis sur la gestion de ces conflits... n'ont fait qu'amplifier le problème. Mais le processus n'est cependant pas à sens unique, car le monde est en partie « multcentré ». Autrement dit, il n'y a pas que les multinationales, le FMI, la Banque mondiale et l'OMC qui mènent le monde (Smouts, 1995 ; Laïdi, 2003).

Ensuite, **au plan économique**, on assiste à la fin des régulations économiques internationales sous contrôle des États (accords commerciaux du GATT...) et la montée en puissance de la finance qui pilote désormais l'économie, cette fois-ci à l'échelle de la planète. Mais c'est aussi, avec ce nouveau pilotage, l'éclatement de crises financières successives : krach de 1987 en Europe et aux États-Unis, touchant par la suite le Mexique (1992), l'Asie (1997-1998), la Russie et le Brésil (1998), puis l'Argentine (2001). Les questions clés soulevées alors sont les suivantes : **quels dispositifs de régulation économique** doit-on développer au plan international ? Quel rôle doivent jouer l'OMC, le FMI, la Banque mondiale ? Les États se voient couper les ailes par en haut (le capital financier), mais aussi par en bas : l'émergence d'archipels de richesse, les grandes métropoles à la recherche d'un renforcement

dans la mondialisation au détriment des nations... et des régions, c'est-à-dire la concurrence entre territoires pour s'emparer du dynamisme de l'économie mondiale (Veltz, 2000).

Au plan culturel, la révolution technologique avec l'arrivée d'Internet en 1990 (quelques milliers d'abonnés cette année-là, dix ans plus tard, plus de 400 millions et aujourd'hui 700 millions avec 70 millions de sites) soulève une autre question centrale : celle des modes d'organisation du travail et des modes de vie que modifient substantiellement les nouvelles technologies des communications (Wolton, 2003 ; Castells, 1998).

Cette mondialisation est économique, politique et culturelle. Or ce qui apparaît majeur en ce début de millénaire, c'est à la fois **le saut qualitatif et la simultanéité du nouveau souffle** de la mondialisation sur les trois registres. En effet, la mondialisation peut être définie simplement comme étant l'échange entre les peuples aux plans économique, politique et culturel : échange égal ou inégal ; donnant lieu à des relations internationales de coopération ou de conflit ; échanges donnant lieu à une plus ou moins grande interdépendance. Or, sur une période très courte, grosso modo la décennie 1990, il faut surtout retenir que les trois registres d'échange se sont radicalement et simultanément modifiés.

En fait, après l'effritement du bloc de l'Est consacré par la chute du mur de Berlin et après le choc du bloc de l'Ouest après l'attaque du World Trade Center de New York, **nous sommes entrés dans une autre période** (Martin *et al.*, 2003). Avec la chute de mur de Berlin, la mondialisation néolibérale a pu progresser de façon radicale par une offensive économique sans précédent, notamment avec le FMI et la Banque mondiale puis l'OMC, provoquant ainsi de **l'incertitude** à une échelle sans précédent. Avec le 11 septembre 2001, à l'incertitude croissante de cette mondialisation économique est venue s'ajouter **la peur** d'une offensive politique et militaire récurrente créant un climat permanent de guerre larvée, diffuse, souterraine à l'échelle de la planète, y compris d'une guerre nucléaire avec la montée du nucléaire de certains pays du Sud (Corée du Nord, Iran, Inde et Pakistan). Cette incertitude et cette peur se sont assorties du constat d'un **vide de références** à partager, le socialisme n'étant plus l'espoir commun de dizaines de pays pauvres de la planète comme c'était le cas dans les années 1960 et 1970. Quelles sont les réponses à cette incertitude, à cette peur, à ce vide de références ?

2. LES MOUVEMENTS SOCIAUX DANS LA NOUVELLE CONJONCTURE INTERNATIONALE

D'abord, on ne saurait sous-estimer les efforts d'institutions et de programmes internationaux autres que le FMI et la Banque mondiale : 1) la réflexion sur l'avenir de l'espèce, sur l'avenir de la planète, sur le vivre-ensemble au XXI^e siècle à l'Unesco (Bindé, 2000); 2) la réflexion et l'action menées par le Bureau international du travail en ce qui a trait aux mutations du travail dans le monde (normes minimales à respecter, protections sociales de base, soutien à la microentreprise et à l'économie sociale); 3) la réflexion et l'action en faveur du développement humain et du développement durable au PNUD. Sans compter le travail de la coopération internationale décentralisée des ONG, de gouvernements locaux, d'associations professionnelles, d'organisations syndicales... C'est surtout de ce côté qu'il faut regarder et, plus globalement, du côté des mouvements sociaux.

Ainsi, au sein de ces mouvements, les réponses sont de deux ordres. On observe en effet que deux mouvements collectifs, évoluant en sens contraire, sont apparus dans la mouvance de cette nouvelle conjoncture internationale. D'une part, **un mouvement des replis identitaires**, des nouvelles tensions entre les cultures (notamment entre le monde arabe et musulman et le monde occidental et chrétien), voire des **affrontements violents** et de nouvelles formes de terrorisme tendant à prendre de l'ampleur à défaut d'alternatives démocratiques suffisamment fortes, plausibles et convaincantes². D'autre part, **un mouvement d'ouverture et de recherche de nouvelles voies** porté par les initiatives internationales de mouvements sociaux tels les Forums sociaux mondiaux de Porto Alegre et de Mumbay; mouvement d'ouverture également porté par des projets de changement social de quelques grands pays comme le Brésil en Amérique latine ou l'Afrique du Sud sur le continent africain; mouvement d'ouverture aussi porté par de petites sociétés comme le Québec, en Amérique du Nord, ou le Mali, en Afrique de l'Ouest. C'est de ce mouvement d'ouverture que nous voulons traiter ici.

2. Ce mouvement ou plutôt ce contre-mouvement ne peut être sous-estimé, car il reflète des fractures et des tensions dans les milieux populaires eux-mêmes à l'échelle internationale. Ce mouvement, plutôt méconnu dans les Amériques, pose une nouvelle série de questions notamment sur les rapports entre religion et développement, sur la séparation entre les Églises et l'État dans des régimes démocratiques, sur les rapports entre organisations populaires de culture religieuse différente, sur les nouvelles formes que prend le terrorisme, etc. Tel n'est pas cependant le propos de ce texte, tout en considérant qu'il faudra bien un jour approfondir cette question.

Précisons que le concept de **mouvement social** a généralement deux sens (Whitaker, 2003, p. 39-42) : d'abord celui d'une action collective entreprise par des militants qui ont une **cause spécifique** à défendre et poursuivent des objectifs concrets, limités dans le temps et l'espace, avec des stratégies, des règles de fonctionnement, des plans d'action et des structures appropriées. On parle alors de « mouvements » qui sont pluriels dans leur composition sociale, leurs orientations, leurs règles, leurs manières de faire. Il suffit de penser au mouvement ouvrier syndical, au mouvement des femmes et au mouvement écologique pour voir se dessiner les contributions particulières des uns et des autres. Ensuite, ce concept a le sens **d'une action collective fédérative** de plusieurs types d'organisation où se dessinent peu à peu des convergences. Il s'agit alors d'un processus de longue durée qui peut s'affirmer au fil des ans. On parle alors du « mouvement » parce qu'il y a différentes causes et courants en interaction dans la durée. C'est de cela qu'il s'agit lorsqu'on utilise la notion de « mouvement altermondialiste », une action collective qui décloisonne les différents groupes en introduisant un espace qui leur est commun. Le Forum social mondial (FSM) est l'illustration de cela. L'inédit des années 1990, c'est que bon nombre de mouvements, de portée et de caractère surtout nationaux et spécifiques, ont commencé à investir l'espace international en participant à l'émergence d'un mouvement citoyen international. Il convient de s'arrêter un moment sur les conditions d'émergence, les caractéristiques et l'originalité de celui-ci.

2.1. Les conditions d'émergence du mouvement altermondialiste

Ce mouvement a d'abord un **héritage**, celui du tiers-mondisme des années 1970, mouvement du Nord qui appuyait les mouvements de libération nationale des pays du Sud : Cuba, puis le Salvador et le Nicaragua en Amérique latine ; la Guinée-Bissau, l'Angola, le Mozambique et l'Afrique du Sud de même que le Vietnam en Asie. Ces pays ont tous été l'objet de luttes dites de libération qui ont alimenté l'imaginaire de transformation sociale des années 1960-1970. L'érosion des modèles de société de l'après-guerre (1945-1975), tant au Nord qu'au Sud, a laminé ce courant dans les vingt-cinq dernières années. Celui-ci n'en a pas moins formé des générations de militants internationalistes dans, mais aussi hors du giron habituel des partis de gauche. L'émergence de nouveaux acteurs dans les années 1980-1990 – les femmes, les associations des bidonvilles, les jeunes, les écolos – a du coup provoqué la réouverture des débats, notamment la sortie de l'éclipse des alternatives

économiques populaires et de développement local dans le nouveau contexte où l'État n'est plus considéré comme le seul garant du développement et de l'intérêt général. Ces générations des années 1970 et les nouvelles des années 1980 ou 1990 se croisent aujourd'hui à l'intérieur de forums sociaux mondiaux et de nouveaux réseaux internationaux en voie de construction.

Ce mouvement altermondialiste qui rassemble des générations différentes d'organisations a aussi eu un événement **précurseur** : le Sommet sur l'environnement de Rio en 1992, qui a réuni, sur ses propres bases, plus de 20 000 participants et 8 000 ONG. Par la suite, les ONG sont venus occuper l'espace public international nouvellement créé par les sommets subséquents organisés par l'ONU sur le développement social en 1995 ; sur la condition des femmes en 1996 ; sur la lutte contre l'exploitation des enfants à Genève en 1998 ; puis le second Sommet de la Terre à Johannesburg en Afrique du Sud en 2002. Cependant, cette mobilisation de type institutionnel ne comblait pas toutes les demandes et toutes les aspirations.

Le premier **tour nant** qui est venu nourrir cette nouvelle mobilisation collective fut sans doute Seattle en 1999, puis la marche mondiale des femmes en 2000 et les Forums sociaux mondiaux de Porto Alegre (2001, 2002, 2003 et 2005) et celui de Mumbay (2004). Il faut aussi compter parmi d'autres de grandes mobilisations dans la rue contre le G8 à Gênes en 2001 (300 000 participants) et l'émergence d'une nouvelle génération d'organisations dont ATTAC en France (et ailleurs maintenant) qui en constitue le prototype (Cassen, 2003).

2.2. Les principales caractéristiques

Au cours de leur première phase, ces forums sociaux internationaux mobilisèrent ainsi des ONG de développement notamment dans le secteur de l'environnement mais aussi du développement social..., ce qui provoqua durant dans la décennie 1990 une importante croissance des ONGI (plus de 15 000 selon Ruano-Borbalan, 2003 ; près de 50 000 selon Laroche, 2003). Puis d'autres organisations emboîtèrent le pas : les organisations de défense de droits sociaux (notamment pour les enfants...), les syndicats, les ONG d'aide humanitaire, les réseaux d'organisations et d'entreprises d'économie sociale, les réseaux de développement local et durable, les réseaux du mouvement des femmes, des fondations et des Églises progressistes.

Que révèlent ces différents types de mobilisation? Au Nord comme au Sud, une **recherche commune**, celle de doter la planète de contre-poids démocratiques à la gouvernance économique du FMI, de la Banque mondiale, de l'OMC et d'un contre-poids politique mondial au Conseil de sécurité de l'ONU dans la foulée d'un diagnostic de base qui confirme le caractère dévastateur de la mondialisation néolibérale: la montée des inégalités, les perturbations majeures de l'environnement et la montée des facteurs de guerre.

Mais ces mobilisations traduisent aussi une **grande hétérogénéité et d'importantes tensions entre sensibilités différentes**: d'un côté, une gauche politique classique, de l'autre, une nouvelle gauche et une extrême gauche politique; d'un côté, des mouvements de lutte revendiquant leur autonomie envers et contre tous et une identité propre sans affiliation de parti ni idéologie précise et, de l'autre, des réseaux de culture religieuse, surtout chrétienne de souche; d'un côté, des syndicalistes luttant contre la désindustrialisation, de l'autre, des écologistes luttant pour une décroissance durable; d'un côté des producteurs défendant une agriculture industrielle menacée par les nouvelles politiques de l'OMC, de l'autre, des organisations favorables à l'agriculture familiale... Ajoutons à cela que les couches sociales surtout mobilisées pour l'instant sont les couches moyennes politisées soit des étudiants, des intellectuels et des professionnels du monde associatif.

Retenons par ailleurs que ce nouvel espace public international de dialogue aura fait émerger de nouveaux thèmes: le travail des enfants; l'annulation de la dette; le VIH/sida; la lutte contre les plans d'ajustement structurel; la responsabilité sociale des entreprises; la taxe sur la spéculation (taxe Tobin) et sur la pollution (écotaxe); le changement climatique de la planète; la démocratie à l'échelle mondiale; la paix...

Un autre tournant marque aujourd'hui ce jeune mouvement, celui du 11 septembre 2001 avec la montée d'une nouvelle forme de terrorisme qui s'introduit dans l'espace public international sur fond de montée en puissance d'un islam intégriste dans les pays du Moyen-Orient. Sans compter une situation plus instable due à la nucléarisation de certains pays du Sud: la Corée du Nord, le Pakistan, l'Iran mais aussi l'Inde. Dans cette conjoncture de guerre et de menace nucléaire, l'intervention militaire américaine en Irak a provoqué une mobilisation sans précédent en faveur de la paix le 15 février 2003 lorsque des millions de personnes partout en Europe et en Amérique du Nord (dont 150 000 au Québec) sont sorties dans les rues pour dénoncer la politique américaine.

2.3. L'originalité du mouvement

À partir de l'expérience aujourd'hui probante (cinq rencontres internationales d'envergure en cinq ans) du Forum social mondial, il est permis de dire que celui-ci a réussi à abattre les cloisons entre les différents mouvements que ce soit le mouvement écologique, le mouvement des femmes, les ONG et aujourd'hui les organisations plus fortement instituées du mouvement syndical et du mouvement coopératif. Comment y est-il arrivé? En défendant bec et ongles la création d'un espace ouvert à tous où aucune organisation, aucun mouvement, aucun parti politique ne saurait prétendre hégémoniser l'ensemble. Jusqu'ici il y est arrivé, non sans peine, et ce, en évitant trois pièges :

1. Celui de prendre la mondialisation néolibérale comme seul et exclusif adversaire, ce qui est susceptible à terme d'amener à conclure que le front du refus suffit à mettre fin au vieux monde. Or des alternatives sont à bâtir ici et maintenant : **résister et construire** e fut la conclusion de la rencontre internationale de Québec en 2001 (Favreau, Lachapelle et Larose, 2003) et cette perspective est en progrès au sein du FSM.
2. La fuite en avant d'une partie du mouvement qui s'autoproclame le porteur des transformations sociales à venir et des stratégies pour y arriver par opposition à l'ouverture à de **multiples alternatives à différents niveaux** (local, national, international);
3. La tentation d'enterrer la démocratie représentative en l'opposant à la démocratie directe : si la démocratie représentative est quelque peu figée, elle reste néanmoins une des formes de prise de décision privilégiée pour en arriver à dégager l'intérêt général dans une société. La démocratie directe a aussi ses travers : la trop grande présence de l'informalité et de la faible représentativité par exemple de certains groupes, la cooptation des responsables... bref, le risque récurrent des formes déjà expérimentées de démocratie directe qui l'ont fait tomber dans une sorte de « néocorporatisation » de l'organisation sociale.

3. LA PARTICIPATION DE L'ÉCONOMIE SOCIALE QUÉBÉCOISE AU DÉVELOPPEMENT D'UNE MONDIALISATION ÉQUITABLE

Le Québec des mouvements sociaux est très engagé dans ces nouvelles dynamiques internationales, non seulement dans la contestation mais aussi, par l'économie sociale notamment, dans la coopération au développement.

Par exemple, l'Union des producteurs agricoles (UPA) est particulièrement active dans le soutien à des projets de commercialisation collective de produits agricoles et artisanaux dans une douzaine de pays d'Amérique latine et d'Afrique; la CSN et la FTQ font de la formation sociale et syndicale dans de nombreux pays francophones du Sud; le Conseil de la coopération et son « bras » international, SOCODEVI, sont engagés dans des dizaines de projets en Afrique et en Amérique latine de même que le Mouvement Desjardins qui travaille à l'émergence de caisses populaires autant en Asie, en Afrique qu'en Amérique latine; la Caisse d'économie solidaire Desjardins (ex-Caisse des travailleurs et travailleuses du Québec) soutient des projets de reprise d'entreprises en Amérique latine; le Fonds de solidarité de la FTQ soutient au Sénégal son alter ego (Caron, 2004) tandis qu'une cinquantaine d'organisations de coopération internationale (OCI) québécoises – regroupées au sein de l'AQOCI – travaillent, bon an mal an, avec l'apport de centaines de coopérants, sur place et, ici, dans l'animation de projets de développement. La liste est longue et loin d'être exhaustive.

Mais pour mieux cerner **P'inter nationalisation de l'économie sociale**, convenons d'abord de distinguer trois formes d'internationalisation³:

1. D'abord, l'économie sociale soutient son propre développement en créant des filières à l'étranger. C'est le cas par exemple du Mouvement Desjardins qui est sorti du Québec pour fédérer les caisses d'épargne et de crédit existantes au Canada tout en prenant simultanément racine dans le Sud des États-Unis. Ou encore l'expérience de Mondragon au Pays basque qui a désormais 38 sites de production à l'étranger. Ici, c'est la logique économique d'affronter le marché international pour prendre les devants face à la concurrence des firmes privées.
2. Ensuite, l'économie sociale s'internationalise en établissant des relations (bilatérales ou multilatérales) avec des organisations similaires qui œuvrent ailleurs dans le monde. C'est le cas du Conseil de la coopération du Québec (CCQ) avec l'Alliance coopérative internationale (ACI) ou du Chantier d'économie sociale avec des réseaux brésiliens ou français d'économie solidaire.

3. Lesquelles ne sont pas mutuellement exclusives.

3. Enfin, l'économie sociale s'investit dans le développement international pour répondre à des besoins sociaux avec la visée d'offrir la perspective coopérative, mutualiste ou associative au développement économique de régions ou de pays du Sud délaissés par le développement économique dominant. Ici, c'est la logique sociale de la solidarité internationale qui prévaut et non la logique économique d'affronter le marché international. C'est de cette dernière forme d'internationalisation que nous traitons ici.

Sous ce dernier angle donc, au Québec, depuis deux, parfois trois décennies, non seulement des initiatives sectorielles et bilatérales ont pris forme, mais le Québec a également été porteur d'initiatives Nord-Sud d'envergure internationale : l'organisation par le Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ) de la II^e Conférence internationale de globalisation de la solidarité en octobre 2001 à Québec ou la Marche mondiale des femmes à l'automne 2000 en témoignent. Comment caractériser ces nouvelles dynamiques? Dans quelle direction évoluent-elles? Participent-elles d'un courant international pour une « autre mondialisation »? Telles sont les questions que nous voudrions aborder ici.

3.1. Économie sociale, coopératives et syndicalisme dans la coopération internationale : quelques exemples

Créé en 1970, **Développement inter national Desjar dins** (DID) travaille dans l'immense chantier de la finance communautaire dans plus de 20 pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie en soutenant le développement de mutuelles d'épargne et de crédit. De son côté, la **Caisse d'économie solidaire Desjar dins** évolue depuis les années 1990 dans la finance solidaire en soutenant la mise sur pied d'initiatives d'insertion socioprofessionnelle (jeunes de la rue de Cirque du Monde par exemple), des reprises d'entreprises, des filières de commerce équitable...

De son côté, en 1993, l'Union des producteurs agricoles (UPA) crée **l'UPA Développement inter national**. L'UPA DI pratique la coopération de paysans à paysans avec une bonne trentaine d'organisations d'une quinzaine de pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie, surtout dans la commercialisation collective de produits agricoles, concrètement par la mise sur pied de coopératives dans une perspective de développement durable d'une agriculture viable. Pour sa part, la **Société de coopération pour le développement inter national** (SOCODEVI), bras international du CCQ, accompagne quelque 325 projets depuis sa

naissance en 1985 dans des domaines aussi variés que les ressources forestières ou le commerce équitable de divers produits du secteur agroalimentaire.

La contribution de ces quatre organisations est impressionnante et surtout très méconnue. Et elles ne sont pas les seules⁴. Mais de cette lecture, il convient de relever, derrière les pratiques de ces organisations, une chose très importante : **la participation de mouvements sociaux québécois au développement d'alternatives économiques au capitalisme au Québec et dans les pays du Sud**, chose généralement ignorée ou certainement sous-estimée. C'est l'UPA, c'est-à-dire historiquement le syndicalisme agricole québécois, qui développe un modèle coopératif dans le secteur agroalimentaire pour assurer une gestion collective des produits de ses membres offerts sur le marché. UPA DI, c'est la traduction de cette orientation dans un travail avec le mouvement paysan dans des sociétés du Sud. La Caisse d'économie solidaire Desjardins, c'est l'utilisation de l'argent des syndicats de la CSN pour en faire un outil de développement économique alternatif au Québec mais qui se traduit aussi par des engagements internationaux conséquents avec cette option. SOCODEVI, de son côté, est un dispositif associatif, une OCI qui traduit l'engagement international du mouvement coopératif de différents secteurs (mutuelles d'assurance, coopératives forestières, etc.) tout comme DID traduit celui du mouvement Desjardins (Favreau et Fréchette, 2002).

Comment expliquer l'émergence de ces initiatives où l'on **s'associe pour produire autrement**, pour faire du commerce autrement (notamment en réduisant la taille du réseau des intermédiaires) et pour s'entraider dans les moments difficiles? À l'origine de ces initiatives, il y a l'insécurité socioéconomique des classes populaires du Canada français, les inégalités sociales fortes vécues par ce groupe social et national au sein du Canada, les retards de l'agriculture et l'émigration vers le Nord-Est américain⁵. À l'origine de ces initiatives, il y a un mouvement d'affirmation nationale, l'appartenance à un groupe. À l'origine de ces initiatives, il y a la rencontre de leaders populaires et d'intellectuels,

4. Voir à ce propos l'expérience d'autres organisations telles que Développement et Paix, le CECI, Plan Nagua, le Carrefour Tiers-Monde, Équiterre... dans l'ouvrage que nous avons récemment publié : Favreau, Fall et Larose (2004), *Altermondialisation, économie et coopération internationale*, Québec et Paris, Presses de l'Université du Québec et Karthala.

5. Voir à ce propos Lévesque (1997).

croisement qui façonne un projet collectif pour l'ensemble de la société et donne une perspective dans la durée à ces initiatives. Telles sont les trois explications les plus couramment avancées⁶. Ce sont là trois moteurs d'action collective qui ont fait émerger l'économie sociale au Nord il y a 150 ans et qui sont probablement aujourd'hui des moteurs de développement au Sud⁷.

Mais ce qui est tout aussi intéressant de savoir, c'est que le constat de départ de toutes ces initiatives **n'est pas la pauvreté mais plutôt le manque d'organisation de communautés** sur le terrain du développement économique qui **engendre la dépendance** par laquelle vient la pauvreté. Telle est la matrice d'origine du « modèle coopératif et mutualiste québécois de développement » à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle. Comment alors ne pas voir une certaine similitude avec la situation actuelle de nombreuses sociétés du Sud aujourd'hui?

- Similitude de diagnostic : **un monde populaire est acculé à la survie** et donc aux petits boulots ou à la migration (vers la ville ou vers les pays du Nord) ou encore asservis par les conditions qu'imposent des intermédiaires à la circulation des produits locaux.
- Similitude de perspective : la lutte contre les inégalités est une **lutte contre la dépendance** et passe donc par un **développement de l'intérieur** et non pas, comme le prétendent libéraux et néolibéraux, par un processus de capitalisation extravertie complétée subsidiairement par des dispositifs de gestion sociale qui ciblent les populations les plus pauvres.

4. LA PARTICIPATION DES ONG QUÉBÉCOISES AU DÉVELOPPEMENT D'UNE MONDIALISATION ÉQUITABLE

Les ONG québécoises, à leur manière, soutiennent des projets économiques alternatifs dans leur travail de coopération internationale depuis trois décennies déjà. Mais cela est relativement peu connu et a très peu fait l'objet de recherches : elles soutiennent l'organisation de communautés dans des bidonvilles ; elles accompagnent des initiatives d'économie

6. Voir à ce propos Defourny, Favreau et Laville (1998), le chapitre d'introduction, p. 11 à 38.

7. C'est là une des hypothèses sous-jacentes au programme de recherche « Création de richesses en contexte de précarité, une comparaison Nord-Sud et Sud-Sud » (Fall et Favreau, 2003).

sociale et solidaire au sein du secteur informel de nombreuses villes du Sud; elles travaillent souvent dans le cadre de projets structurants pour les communautés dans une perspective de développement durable.

Précisons d'abord brièvement ce qui caractérise l'essentiel du travail de ces ONGD. Dans les années 1970 en Amérique latine et au début des années 1980 en Afrique, des ONGD émergent et une solidarité internationale nouvelle prend forme au sein des mouvements sociaux. On s'associe directement à des projets au Sud issus de communautés locales et d'organisations (groupes de femmes, groupes de jeunes, syndicats). La coopération au développement ne relèvera plus désormais des seules initiatives gouvernementales⁸.

En règle générale, ces ONG sont composées de professionnels issus des classes moyennes urbaines (des animateurs communautaires, des architectes, des sociologues, des vétérinaires et des agronomes, des enseignants et des éducateurs populaires, etc.) travaillant en association avec des organisations locales de paysans, de travailleurs ou d'habitants des bidonvilles.

Au fil du temps, ces ONGD sont devenues des lieux privilégiés de pratiques de développement local et de soutien à l'économie solidaire, ce qui signifie, grosso modo, un travail autour de trois axes :

1. Une intervention de soutien à des microprojets de développement à l'intérieur de communautés locales motivées par le changement de leurs conditions de vie sur le plan de l'emploi, de la santé, du logement, de l'éducation.
2. La défense de droits sociaux, sous le mode associatif, des habitants des bidonvilles, par l'intermédiaire de comités de quartier autour de questions vitales comme l'accès à l'eau et à l'électricité de même qu'à de l'équipement collectif de base en matière de santé et d'éducation (des dispensaires, des écoles, etc.).

8. On peut d'ailleurs noter ici que le démarrage de ce type nouveau de développement local dans les pays du Sud coïncide – ce qui n'est pas un hasard – avec les projets de guerre à la pauvreté dans des pays comme les États-Unis, le Canada ou le Royaume-Uni à l'intérieur des quartiers en déclin des grands centres urbains. Cette guerre à la pauvreté, tout en ayant reçu son impulsion première des gouvernements libéraux en place, sera, tout comme dans les pays du Sud, rapatriée par des mouvements sociaux locaux, des associations sans but lucratif (OSBL), sorte d'ONG qui constituent l'armature de l'actuel mouvement associatif et coopératif de ces pays.

3. La mise en œuvre de démarches de développement économique et social, local et intégré, permettant l'auto-organisation de collectivités locales autour de priorités qui engendrent des projets coopératifs et associatifs à volets multiples où se croise la résolution de problèmes d'emploi, d'aménagement du territoire, de santé communautaire, d'alphabétisation des adultes, etc.

Ces ONGD sont souvent des organisations de coopération internationale (OCI), c'est-à-dire des ONG de pays du Nord travaillant avec leurs semblables au Sud, lesquels se sont de plus en plus multipliés dans les trois dernières décennies. Brièvement, on peut dire que les ONGD s'engagent dans deux types de projets (Boucher, 1986 ; Sanchez, 1994) : 1) des projets d'animation de populations locales défavorisées avec la participation directe de ces communautés et le développement d'un partenariat qui comprend le soutien financier, l'association avec des organisations du milieu, des jumelages Nord-Sud d'associations, de coopératives, d'écoles, de mouvements ou de municipalités ; 2) des projets d'accompagnement, c'est-à-dire la mise à contribution d'une expertise spécifique (agents de développement, économistes, agronomes, etc.).

5. LE GROUPE D'ÉCONOMIE SOLIDAIRE DU QUÉBEC (GESQ) : UNE INNOVATION DE LA DÉCENNIE 2000

Le Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ) est une association à but non lucratif (OBNL) qui regroupe des personnes provenant de divers secteurs et des organisations engagées dans le développement de l'économie sociale au Québec, notamment celles regroupées à l'initiative du Conseil de la coopération du Québec (CCQ) et du Chantier d'économie sociale. Organisme-parapluie de l'économie sociale québécoise investi dans la solidarité internationale, sa **mission** est de promouvoir et soutenir la dynamique de globalisation des solidarités portée par les rencontres de Lima (1997) et de Québec (2001). Elle a aussi été d'assumer, au Québec, l'ensemble des responsabilités liées à la préparation, à la participation et au suivi de la troisième grande rencontre internationale qui a eu lieu à Dakar à la fin de 2005.

Instigateur de la Deuxième Rencontre internationale sur la globalisation de la solidarité, le GESQ s'était donné comme première priorité de soutenir l'organisation de la rencontre de Dakar en mettant à contribution tous les réseaux québécois d'économie sociale engagés dans la solidarité internationale. La rencontre de Dakar, comme les deux qui l'avaient précédée, a été perçue et vécue comme un indispensable

espace de dialogue interculturel. Ces rencontres sont des leviers – avant, pendant et après – favorisant la formation et la consolidation de réseaux internationaux (bilatéraux ou multilatéraux) des organisations et des entreprises d'économie sociale et, plus largement, de développement local. Elles ont donné naissance fin 2002 à la création d'un nouveau réseau international, le Réseau intercontinental de promotion de l'économie sociale et solidaire (RIPESS).

En outre, le GESQ veut être un facilitateur, dans la mesure de ses moyens et de son influence, du **développement de nouvelles pratiques de solidarité internationale de l'économie sociale québécoise**. Pour réaliser sa mission, le GESQ déploie son intervention autour de trois axes complémentaires qui permettent de travailler tant sur la scène québécoise que sur la scène internationale tout en se donnant les outils d'analyse nécessaires pour prendre les décisions les plus appropriées :

1. la mobilisation des réseaux, des organisations et des entreprises d'économie sociale du Québec ;
2. la construction du RIPESS et le développement de partenariats Nord-Sud ;
3. le développement d'outils de connaissance, d'information et de diffusion d'analyses et de débats.

Ce faisant, le GESQ, qui aura bientôt cinq ans, permet à l'échelle du Québec de **décloisonner** quelque peu la **solidarité internationale** en créant un espace de délibération entre les différentes composantes de l'économie sociale et leurs partenaires « naturels », les organisations de coopération internationale (OCI), les groupes de femmes, les organisations communautaires et les organisations syndicales qui sont engagées dans des initiatives de caractère économique et les réseaux de chercheurs mobilisés sur ces questions (ARUC en économie sociale, CRDC à l'UQO, CIRIEC, LAREPPS à l'UQAM...)⁹.

9. Dernière initiative de ce type : une Université d'été sur l'internationalisation de l'économie sociale (UQAM-UQO). Voir à ce sujet le site de développement international de la CRDC : <www.uqo.ca/ries2001>.

6. L'ÉCONOMIE SOCIALE : MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE ET INTERNATIONALE

Que retenir de ces différentes pratiques d'internationalisation de l'économie sociale québécoise? Une perspective historique et internationale s'impose ici. D'abord, nous pouvons affirmer qu'il existe un lien étroit entre l'économie sociale québécoise et l'histoire internationale de l'économie sociale. Le Québec n'est pas un cas à part bien qu'il présente certaines particularités. Ensuite, que le renouvellement de l'économie sociale québécoise s'inscrit directement dans le développement du mouvement citoyen international né en ce début de XXI^e siècle, notamment les forums sociaux mondiaux.

Des plus récents travaux, on peut faire dégager les considérations suivantes :

1. Depuis 150 ans, il existe au Nord un **pan entier de l'économie qui s'est écarté – à des degrés divers – des lois du marché et de la régulation publique**, économie périodiquement éclipsée, dans certaines périodes par une partie du mouvement ouvrier lui-même qui la considérait comme le cheval de Troie du capitalisme en son sein (la tradition communiste) et par la vision étatiste qui ne concevait le développement que par la seule intervention de la puissance publique. C'est la crise de l'emploi, puis celle de l'État providence qui a permis la sortie de l'éclipse de la période des trente glorieuses (1945-1975).
2. L'économie sociale est **un héritage des classes populaires au même titre que le syndicalisme et les partis politiques de gauche**. L'histoire des *Pionniers de Rochdale* traduit fort bien ce point de vue général. Comme le précise avec justesse l'historien français de l'économie sociale André Gueslin (1998), les Pionniers de Rochdale, fondateurs du mouvement coopératif britannique, ont en fait pour nom *Les Équitables Pionniers de Rochdale*; ce n'est pas un hasard. Cette première coopérative, fondée en 1844, en banlieue de Manchester, ville par excellence de la grande industrie textile du XIX^e siècle, était persuadée que le commerce était aux mains d'« intermédiaires parasites » comme le diagnostiquaient la trentaine d'ouvriers qui en étaient membres¹⁰. On sait que les

10. Cinquante ans plus tard, des coopératives agricoles québécoises des débuts du siècle sont fondées à partir des mêmes convictions et des mêmes obstacles.

principes fondateurs du mouvement coopératif qui ont émergé à Rochdale ont fait le tour du monde et font encore périodiquement l'objet de débats au sein de l'Alliance coopérative internationale (ACI).

3. On assiste dans les trente dernières années à un **renouveau de l'économie sociale** un peu partout dans les pays du Nord. Au Québec, ce renouvellement passe notamment par les coopératives de développement régional (CDR) à partir des années 1980, notamment en dehors des grands centres urbains, et par de nouvelles formes de coopérative telles les coopératives de solidarité. Ces coopératives sont majoritairement regroupées au sein du Conseil de la coopération du Québec (CCQ), le plus ancien des regroupements québécois d'économie sociale. Ce renouvellement passe aussi par les initiatives sectorielles plus récentes issues du Sommet du gouvernement du Québec en 1996 (petite enfance, ressourceries, entreprises d'insertion...) regroupées surtout au sein du Chantier d'économie sociale. Ces deux regroupements exercent des fonctions d'interlocuteurs auprès des gouvernements en la matière et sont des lieux de concertation, de formation, de délibération et de soutien au développement des communautés locales et des régions.
4. Partout dans le monde, tout comme au Québec, **l'économie sociale est plurielle** (coopératives, mutuelles et associations), y compris dans ses formes nationales de regroupement (CCQ et Chantier), ce qui nécessite de mettre en œuvre une politique de concertation entre celles-ci (pour gérer les tensions et les concurrences), concertation qui ne tient qu'à la condition expresse d'une reconnaissance mutuelle et, donc, d'une reconnaissance du pluralisme en économie sociale comme celle observée dans le milieu syndical.
5. L'économie sociale qui évolue principalement sur le marché (surtout portée par les coopératives et les mutuelles) est confrontée historiquement au risque de la banalisation (devenir des entreprises comme les autres). Mais elle fait aussi **la preuve que la démocratie peut ne pas s'arrêter aux portes des entreprises**. L'économie sociale qui évolue surtout dans des missions de service public (des associations principalement) est de son côté confrontée historiquement au risque de la sous-traitance. Mais elle fait aussi **la preuve** qu'il est possible de transformer ou de **reconfigurer l'État social** au moins au niveau micro et méso (communautés locales et régions).

6. Au plan international, malgré qu'il soit au cœur de l'Amérique du Nord et donc au cœur du néolibéralisme, le Québec fait figure d'exemple (pas de modèle) d'une **société qui n'est pas complètement happée** par ce dernier, parce que le Québec a réussi dans les trente dernières années à faire cohabiter activement économie publique et économie sociale dans les régions (Favreau, 2004), ce qui donne beaucoup moins de prise à la logique marchande.
7. Parmi toutes les définitions proposées de l'économie sociale, la plus satisfaisante semble être celle qui se positionne comme étant une mobilisation sociale où l'on «s'associe pour entreprendre autrement» (Demoustier, 2001), ce qui permet la prise en compte des **trois dimensions sans en privilégier une au départ** : la dimension sociale (s'associer), la dimension économique (entreprendre) et la dimension politique (le «autrement»). Ce qui garantit son élargissement et sa diffusion hors des réseaux militants habituels¹¹.

D'un point de vue plus général et plus politique, l'économie sociale participe de l'histoire des classes populaires et moyennes qui s'investissent dans le développement d'entreprises (en s'associant pour entreprendre autrement). Bref, des secteurs des classes populaires et moyennes s'aventurent sur le terrain économique, sur un terrain qu'elles connaissent sans doute mal ou peu mais comme ces secteurs aspirent à une économie plus équitable... le militantisme économique y a pris racine. D'autres s'investissent dans la défense des droits sociaux des travailleurs, dans l'entreprise et à l'extérieur mais surtout dans l'entreprise (syndicalisme) ou directement sur le terrain politique dans une perspective de prise du pouvoir et donc de légiférer pour transformer l'État en un

11. En affirmant cela, j'exprime mon désaccord avec le courant français de l'économie solidaire qui survalorise la dimension politique en définissant l'économie sociale d'abord comme un engagement citoyen (Laville, 2003), ce qui ne rend pas suffisamment compte du fait que l'économie sociale est fille de la nécessité. Laville définit aussi l'activité économique d'une économie solidaire comme étant la construction conjointe de l'offre et de la demande, le tout complété par l'hybridation des ressources (publiques, privées, bénévoles). La formule est séduisante bien que lorsqu'on étudie la petite entreprise privée (la TPE), on est appelé à constater que son activité économique participe de la même dynamique (construction conjointe et hybridation). Alors où est la différence? Dans la finalité sociale explicite, le fonctionnement démocratique, le regroupement de personnes (et non d'actionnaires) et l'inscription des profits dans le patrimoine collectif. Ce qui nous ramène aux caractéristiques généralement admises à propos de l'économie sociale et, donc, à une continuité historique de l'économie solidaire avec l'économie sociale.

important dispositif de distribution de la richesse... Mais ce sont les mutuelles qui viendront à la rescousse de cet État social. Ainsi, grâce à leurs savoir-faire et à leurs compétences individuelles et collectives, elles feront progresser l'État sur la voie de la redistribution sociale de la richesse.

L'histoire de l'économie sociale, c'est aussi l'histoire d'entreprises nées dans le sillage de mouvements sociaux (paysan, ouvrier, associatif, écologique...) lesquelles ont acquis à travers leur interaction avec ceux-ci des fondements éthiques de grande qualité : l'association de personnes (et non d'actionnaires) ; la propriété collective et le partage des surplus avec l'ensemble de leurs membres ; un fonctionnement démocratique ; les assises d'un patrimoine collectif.

BIBLIOGRAPHIE

- BARTOLI, H. (1999). *Repenser le développement, en finir avec la pauvreté*, Paris, Unesco/Economica.
- BINDÉ, J. (dir.) (2000). *Les clés du XXI^e siècle*, Paris, Unesco/Seuil.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (1999). *Un travail décent. Rapport du directeur général*, Genève, BIT.
- BOUCHER, J.-D. (1986). *Volontaires pour le Tiers-monde*, Paris, Karthala.
- CARON, N. (2004). «Un fonds de solidarité au Sénégal : une nouvelle institution au service du développement», dans L. Favreau, G. Larose et A.S. Fall, *Altermondialisation, économie et coopération internationale*, Québec et Paris, Presses de l'Université du Québec et Karthala, p. 243-254.
- CASSEN, B. (2003). *Tout a commencé à Porto Alegre... Mille forums sociaux*, Paris, Mille et une nuits.
- CASTEL, O. (2002). *Le Sud dans la mondialisation. Quelles alternatives?*, Paris, La Découverte.
- CASTELLS, M. (1998). *End of Millennium*, Oxford, Blackwell Publishers.
- DEFOURNY, J., L. FAVREAU et J.-L. LAVILLE (1998). *Insertion et nouvelle économie sociale : un bilan international*, Paris, Desclée de Brouwer.
- DEMOUSTIER, D. (2001). *L'économie sociale et solidaire. S'associer pour entreprendre autrement*, Paris, Alternatives économiques/Syros.

- DEVELTÈRE, P. (1998). *Économie sociale et développement: les coopératives, mutuelles et associations dans les pays en développement*, Paris et Bruxelles, De Boeck Université.
- FALL, A.S. (2003). *Enjeux et défis de la migration internationale de travail ouest-africaine*, Cahiers de recherche, CRDC, UQO, 52 p.
- FALL, A.S. et L. FAVREAU (2003). «Création de richesse en contexte de précarité: une comparaison Nord-Sud et Sud-Sud», *Économie et solidarités*, vol. 34, n° 1, p. 168-178.
- FALL, A.S., L. FAVREAU et G. LAROSE (dir.) (2004). *Le Sud... et le Nord dans la mondialisation: quelles alternatives? Mondialisation, société civile, États, démocratie et développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- FAVREAU, L. (2004). «Économie sociale et développement des territoires», *Organisation et territoires*, vol. 13, n° 1, p. 9-20.
- FAVREAU, L., G. LAROSE et A.S. FALL (2004). *Altermondialisation, économie et coopération internationale*, Québec et Paris, Presses de l'Université du Québec et Karthala.
- FAVREAU, L. et L. FRÉCHETTE (2002). *Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- FAVREAU, L., R. LACHAPPELLE et G. LAROSE (2003). *Économie sociale et solidaire. Une perspective Nord-Sud*. Numéro hors série de la revue *Économie et Solidarités*.
- GUESLIN, A. (1998). *L'invention de l'économie sociale, idées, pratiques et imaginaires coopératifs et des mutualistes dans la France du XIX^e siècle*, Paris, Economica.
- LAÏDI, Z. (2003). «La mondialisation entre dans sa phase syndicale», Entretien paru dans la revue *Alternatives internationales*, octobre, p. 42-45.
- LAÏDI, Z. (2004). *La grande perturbation*, Paris, Flammarion, p. 303-341.
- LAROCHE, J. (dir.) (2003). *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, Presses universitaires de France, entrevue dans *Alternatives économiques*, numéro hors série, n° 59, 2004, p. 18.
- LAVILLE, J.-L. (2003). *Économie solidaire et démocratie*, Numéro thématique de la revue *Hermès*, Paris, CNRS.

- LÉVESQUE, B. (1997). *Desjardins, une entreprise et un mouvement?*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- MARTIN, D., J.-L. METZGER et P. PIERRE (2003). *Les métamorphoses du monde, sociologie de la mondialisation*, Paris, Seuil.
- RUANO-BORBALAN, J.-C. (2003). «La société civile entre mythes et réalités» dans *Sciences humaines*, numéro spécial n° 2, mai-juin, p. 94-99.
- SANCHEZ, N. (1994). «Community Development and the Role of NGOs: A New Perspective for Latin America in the 1990s», *Community Development Journal*, vol. 29, n° 4, Londres, p. 307-319.
- SMOUTS, M.-C. (1995). *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin.
- VELTZ, P. (2000). *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, Presses universitaires de France.
- WHITAKER, C. (2003). *Où va le mouvement altermondialisation?*, Paris, La Découverte.
- WOLTON, D. (2003). *L'autre mondialisation*, Paris, Flammarion.

P A R T I E 2

LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél.: (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Le développement social*, M. Tremblay, P.-A. Tremblay et S. Tremblay (dir.), ISBN 2-7605-1415-3 • D1415N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

IMPLANTATION DES CLD AU QUÉBEC

UN REGARD SUR L'ÉCONOMIE SOCIALE

Carol Saucier

CRISES

Département des sciences humaines

Université du Québec à Rimouski

Abdellatif Lemssaoui, doctorant

Doctorat en développement régional

Université du Québec à Rimouski

Le présent texte vise à rendre compte des résultats des appréciations et des réflexions des acteurs locaux rencontrés lors d'études de cas sur les Centres locaux de développement (CLD)¹. Ces dernières s'inscrivent dans le cadre d'une recherche qualitative sur les CLD², réalisée en 2002-2003, et dans laquelle les chercheurs ont utilisé une grille d'entrevue uniformisée comportant cinq grands thèmes : les conditions d'implantation, la gouvernance, les outils de développement, les activités et services offerts ainsi que l'évaluation de l'impact des CLD. Les personnes interrogées sont diversement engagées dans le fonctionnement des CLD. Certaines font partie du personnel des CLD ou de leurs conseils d'administration ; d'autres représentent des organismes partenaires et d'autres, enfin, sont des promoteurs ayant eu recours aux services des CLD.

Dans le matériel empirique recueilli auprès des CLD figuraient des données nous permettant d'apporter des éléments de réponse à la question relative au rôle des instances de développement local dans le soutien aux initiatives d'économie sociale. Ainsi, dans un premier travail

-
1. Douze CLD, répartis dans les 17 régions administratives du Québec, ont été retenus pour les études de cas (voir bibliographie). Celles-ci ont été réalisées dans des régions métropolitaines, intermédiaires ou périphériques.
 2. Plusieurs chercheurs de diverses universités québécoises ont participé à la recherche sous la direction de Benoît Lévesque, Marguerite Mendell et Louis Favreau.

de traitement de ces données, nous relevons l'importance que les acteurs locaux ont accordée au secteur de l'économie sociale pour expliquer nombre de faits vécus par les Centres locaux de développement. C'est ce qui nous a amenés à examiner le rôle que le secteur de l'économie sociale joue dans les deux grands moments qui ont marqué la vie des CLD, à savoir leur implantation et leur consolidation.

Pour expliciter nos propos, nous procéderons par étapes. D'abord, quelques éléments de problématique serviront à mettre en perspective le lien entre CLD et acteurs de l'économie sociale. Ensuite, nous présenterons les résultats de recherche à partir de deux thématiques principales. Ainsi, dans la deuxième section, nous décrivons la place occupée par les acteurs de l'économie sociale dans les différentes étapes d'implantation des CLD. La troisième section traitera de ce que certains acteurs locaux ont appelé « le rôle catalyseur » de l'économie sociale dans la mise en place d'une gouvernance locale partagée.

Rappelons ici que les CLD constituent la pierre angulaire de la Politique de soutien au développement local et régional de 1997, politique qui s'inscrit dans une démarche de réorganisation des modes d'intervention de l'État. Le gouvernement provincial estimait que trop de structures politico-administratives avaient pour vocation l'aide aux entreprises et le soutien à « l'entrepreneuriat » et souhaitait un regroupement de ces organismes sous la forme d'un CLD implanté dans chacune des Municipalités régionales de comté (MRC) du Québec. Le mandat du CLD est donc de fournir les services de première ligne en assumant les responsabilités suivantes :

- mettre sur pied un guichet multiservices afin d'assurer les services de soutien au prédémarrage, au démarrage et au développement des entreprises. Il devient donc la porte d'entrée unique pour tous les entrepreneurs individuels ou collectifs, potentiels ou déjà en activité ;
- élaborer toute stratégie locale liée au développement de l'entrepreneuriat et des entreprises, y compris celles de l'économie sociale, en tenant compte des stratégies nationales et régionales ;
- élaborer un plan local d'action en matière de développement économique et de développement de l'emploi ;
- servir de comité avisé auprès du Centre local d'emploi (CLE).

Le CLD est un organisme à but non lucratif, géré par le milieu et placé sous l'autorité d'un conseil d'administration représentatif des différents partenaires locaux de l'emploi et de l'économie. Le gouvernement a cependant précisé certains paramètres quant à la composition de ce conseil d'administration. Ainsi, on doit y trouver des représentants des milieux des affaires et du commerce, des travailleurs, du municipal, du coopératif, du communautaire ainsi que de l'institutionnel (santé, éducation). Le gouvernement a également indiqué qu'aucun de ces groupes ne doit constituer la majorité des membres du conseil (Chevrette, 1997).

1. NOUVELLES CARACTÉRISTIQUES DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL ET GOUVERNANCE LOCALE

De nombreux auteurs, dont Bernard Pecqueur, José Arocéna et Benoît Lévesque, ont décrit l'évolution des politiques de développement des années 1960-1970, politiques principalement impulsées par l'État, vers des politiques de développement plus endogène, autocentré, dit développement local. Ces politiques se sont mises en place au cours des années 1980-1990 dans la plupart des pays industriels avancés. Plus encore, selon Lévesque (2001), nous sommes passés d'un modèle keynésien d'intervention hiérarchique et centralisé à de nouvelles politiques et stratégies de développement régional-local dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

- une approche du développement reposant non plus sur le couple État-marché, mais sur *un ménage à trois État-Marché-Société civile*³, approche misant plutôt sur la coopération, la décentralisation et les réseaux ;
- une reconfiguration des rapports entre le social et l'économique : *Dans la configuration émergente, le social est non seulement un output, il est un input (partie prenante des avantages comparatifs)*⁴ ;
- une redéfinition même du social et de l'économique : *Désormais et de manière tendancielle, l'économique ne peut plus être défini exclusivement en termes marchands puisqu'il fait appel également au non marchand et au non monétaire... En termes de régulation et de gouvernance, le mécanisme de la concurrence est complété par de nombreuses formes de coopération qui relèvent du social.*

3. Lévesque, 2001, p. 12.

4. Lévesque, 2001, p. 14.

Par la suite, le social ne peut plus être défini exclusivement comme un coût ou une dépense sociale puisque désormais il constitue un capital social, un investissement...⁵;

- la mise en place de nouvelles modalités de coordination telle que la gouvernance partagée. Les nouvelles politiques de développement régional et local font donc appel à une plus grande diversité d'acteurs : entrepreneurs privés et d'économie sociale, syndicats, groupes sociaux et communautaires, élus.

André Joyal, quant à lui, définit le développement local comme une stratégie d'intervention socioéconomique à travers laquelle des représentants locaux des secteurs privé, public et social travaillent à la valorisation des ressources humaines, techniques et financières d'une collectivité en s'associant au sein d'une structure sectorielle ou intersectorielle de travail dans le but d'accroître l'économie locale (Joyal, 2002).

Nouveau rapport entre l'économique et le social, intersectorialité, voilà diverses façons de traiter de la gouvernance. Cette dernière notion nous invite à transcender les dimensions dichotomiques connues telles que privé/public, gouvernant/gouverné afin de s'attarder à l'émergence de nouvelles façons de penser et de faire axées sur la mobilisation collective (Boucher et Tremblay, 1999). Plus particulièrement, la gouvernance devient une approche permettant d'appréhender la complexité des composantes internes des territoires. Comme l'affirme Proulx, la gouvernance fait alors référence à la coopération, aux réseaux, aux conventions, aux alliances, aux partenariats rendant possible la coordination d'une pluralité d'acteurs plus ou moins autonomes, mais interdépendants (Proulx, 1999). En ce sens, nous parlons ici de « bonne gouvernance » en retenant son aspect novateur : gouvernance locale, partagée dans un cadre de déconcentration, voire de décentralisation politique de l'État, gouvernance donc qui signifierait que l'espace démocratique est en voie d'élargissement.

Passons maintenant à la présentation des résultats de recherche.

2. IMPLANTATION DES CLD : DIFFICULTÉS ET PROGRÈS RÉALISÉS

Dès l'annonce de la Politique de soutien au développement local et régional en 1997, plusieurs arguments ont été avancés par divers intervenants pour questionner le bien-fondé d'une telle politique. Tout

5. Lévesque, 2001, p. 14-15.

d'abord, « on a avancé que la nouvelle politique venait remettre en cause l'ordre des choses, menaçant d'un côté les acquis de certains groupes de citoyens, promettant de l'autre plus de participation et de pouvoirs à d'autres groupes. De plus, on hésitait à accepter de bouleverser les structures et les organismes en place, qui, selon certains, assuraient très bien leur mandat » (Lévesque, Mendell et Favreau, 2001). Du point de vue du Parti libéral du Québec, « trop de deniers publics, sous l'axe de l'économie sociale, étaient alloués aux structures et aux ressources humaines et pas assez aux projets concrets » (Lévesque *et al.*, 2001). Mais, la critique sans aucun doute la plus sévère de la nouvelle politique provenait des municipalités et de leurs représentants. « L'obligation qui leur était dorénavant faite de financer le développement local à travers une structure imposée, c'est-à-dire les CLD, suscitait la colère et la contestation des municipalités et de leurs représentants » (Lévesque *et al.*, 2001). Les municipalités craignaient de perdre une partie de leur pouvoir et de leur contrôle sur le développement économique.

Ce bref survol du contexte entourant l'annonce de la nouvelle politique péquiste en dit long sur les difficultés qui vont se poser aux CLD lors de leur implantation. Tout d'abord, il faut signaler que les difficultés de mise en place l'ont été à des degrés divers selon les CLD. Cependant, les rapports tendus entre les représentants des collèges municipaux et ceux des autres collèges, surtout celui de l'économie sociale, appelés à siéger aux conseils d'administration ont caractérisé la mise en place de tous les CLD de notre échantillon. La perte de contrôle sur le développement local perçue par les élus municipaux ressort comme le principal enjeu des débats entourant l'implantation des CLD. À ce sujet, l'exemple du CLD Rimouski-Neigette est illustratif. En effet, il était entendu dans les règles de fondation d'intégrer tous les employés de la CODER (Corporation de développement économique de Rimouski-Neigette), y compris son directeur général auquel le monde municipal tenait beaucoup. Une personne du CLD nous a dit que la personne en question était très réticente par rapport à l'économie sociale. Le comité d'embauche, qui avait pour mission de doter le CLD de ressources partageant une vision de développement qui concorde avec le mandat de ce dernier, a jugé bon d'offrir un poste de commissaire industriel au lieu de celui de directeur général à l'ancien directeur de la CODER. Ce dernier, estimant qu'avec le poste qu'on lui offrait, les moyens mis à sa disposition pour réaliser la tâche étaient considérablement réduits et les attentes en termes de résultats très élevées, a présenté sa démission et demandé une prime de séparation le 16 juillet

1998. Ce n'est que cinq mois après, en décembre de la même année, que le nouveau directeur général du CLD est entré en fonction. Il fallut trouver pour ce poste une personne de consensus, capable d'avoir la confiance de tous les secteurs représentés au conseil d'administration.

Nous avons relevé plusieurs types de compromis ayant permis de surmonter ces situations de tensions entre les acteurs siégeant aux conseils d'administration. Premièrement, dans les MRC où les rivalités entre les pôles d'appartenance sont historiquement assez fortes, les solutions envisagées visaient la mise en place de points de services à côté d'un CLD central. Ce type de compromis, malgré ses multiples inconvénients (circulation de l'information, plusieurs CA, accentuation du clivage entre les pôles d'une même MRC, etc.), a tout de même fini par débloquer des situations qui semblaient sans issue dans trois des cas étudiés, notamment celui du CLD du Fjord-Du-Saguenay :

Après plusieurs discussions, le compromis alors retenu fut celui d'opter pour un seul CLD, mais avec trois bureaux d'affaires. Les termes de l'entente prescrivait donc que ces trois points de services soient localisés à Chicoutimi, à Jonquière et La Baie (Lamarche et Proulx, 2003a, p. 13).

Deuxièmement, dans les MRC avec une ville-centre, les choses ont été relativement moins compliquées. Dans le cas du CLD Rimouski-Neigette par exemple, un simple pacte entre la MRC et le CLD a permis de normaliser les rapports entre les différentes parties prenantes. Voici comment l'un des répondants a décrit ce compromis :

Le compromis qui a été fait, vu que la MRC était en voie de préparer son schéma d'aménagement révisé, était de la laisser piloter, conjointement avec le CLD, l'élaboration du PALÉE. Finalement, les deux opérations ont été combinées et le personnel des deux entités a travaillé ensemble. Ce qui a fini par faire baisser les tensions (Lemssaoui et Saucier, 2003a, p. 17).

Troisièmement, ce sont les fusions municipales qui, en réduisant le nombre des municipalités et donc des maires représentés aux CA des CLD, ont fait baisser le nombre des sièges réservés aux collègues municipaux. En effet,

La fusion de toutes les municipalités de la MRC en 2001 en une Ville MRC a possiblement renforcé l'implantation du CLD. L'hypothèse à cet effet étant que l'unification de la gouverne politique au sein de cette nouvelle Ville MRC, aurait facilité la

coordination entre le pouvoir politique municipal et le CLD comme organisme de gouvernance économique (Carrier, 2003, p. 15).

Quel que soit le procédé utilisé pour les surmonter, les difficultés d'implantation des CLD ont fini par créer une certaine confiance entre les membres des conseils d'administration et ont permis d'affirmer le statut de l'économie sociale. Cette confiance s'est renforcée lors de l'élaboration de projets à grande échelle au sein des CLD ; il s'agit essentiellement du Plan d'action locale pour l'économie et l'emploi (PALÉE) et de la mise en place des tables sectorielles.

Tout d'abord, concernant les PALÉE, les liens entre ces derniers, les plans annuels et les orientations stratégiques des Conseils régionaux de concertation et de développement (CRCD)⁶ sont perçus par plusieurs répondants comme un élément facilitant le travail des administrateurs et renforçant le passage à une vision commune de développement des régions.

Les grandes orientations et, dans ce cas-ci, les enjeux stratégiques correspondent au plan du CRCD. C'est comme une continuité, mais avec des spécificités, des actions, et des interventions différentes. C'est pourquoi il n'y a pas beaucoup de changements pour les acteurs et les administrateurs. Les gens sont donc habitués de travailler sur les problématiques locales et régionales et n'ont pas de surprises véritables (Lamarche et Proulx, 2003b, p. 54).

L'élaboration des PALÉE et leur mise en œuvre ont confirmé le rôle stratégique des CLD au plan de la concertation locale. Ces opérations ont ainsi consolidé les liens entre les CLD et les MRC, d'une part, et avec les autres organismes de développement local, d'autre part. Généralement, les Centres locaux d'emploi, les Carrefours jeunesse emploi, les Sociétés d'aide au développement des collectivités et les Conseils régionaux de développement ont été étroitement impliqués dans l'élaboration des PALÉE dans la plupart des MRC de notre échantillon. Manifestement, les CLD ont contribué à renforcer les réseaux déjà existants sur les territoires et à en créer de nouveaux.

6. Conseil régional de concertation et de développement (CRCD) et Conseil régional de développement (CRD) désignent le même organisme dans certaines régions administratives du Québec.

La concertation est beaucoup plus grande, beaucoup plus présente. Pas parce qu'elle ne l'était pas avant, parce qu'on faisait les dossiers quand même ensemble. Mais je te dirais qu'elle est beaucoup plus intégrée cette concertation qu'elle ne l'était auparavant. Ce qui fait en sorte que, on occupe une présence assez importante au niveau du développement de l'entrepreneursip ou de la culture ou de l'animation du territoire au titre du développement. S'il n'y avait pas ça, je ne suis pas sûr qu'on ne serait pas juste des administrateurs de programmes... c'est parce que le milieu s'est pris en main... beaucoup, beaucoup, beaucoup, beaucoup de concertation (Carrier, 2003, p. 34).

S'agissant de l'aide financière proprement dite, de l'avis de presque tous les répondants, les outils financiers dont disposent les CLD restent insuffisants par rapport à leur mandat. Cependant, leur caractère récurrent et leur utilité pour les très petites entreprises (TPE) en font des outils fort intéressants.

Le CLD pourra donc contribuer au développement local en permettant à de petits projets ou à des TPE de voir le jour étant donné qu'il ne disposera pas d'une capitalisation permettant de financer par exemple des PME, à moins de tout mettre ses fonds dans un ou deux projets (Lévesque *et al.*, 2003a, p. 23).

Malgré leur insuffisance, ces véhicules financiers permettent le renforcement du tissu économique local. À titre d'illustration, prenons le cas du CLD Rimouski-Neigette. Le tableau 1 traduit l'impact économique des interventions du CLD Rimouski-Neigette de 1999 à 2001. Durant cette période, plus de 22 millions de dollars ont été injectés dans l'économie locale permettant la création ou la consolidation de 577 emplois.

TABLEAU 1
Impact économique des interventions du CLD Rimouski-Neigette de 1999 à 2001

Année	Investissements	Emplois créés ou consolidés
1999	5 485 940 \$	138,5
2000	9 800 000 \$	254
2001	7 111 000 \$	184,5
Total	22 397 810 \$	577

Source : Tiré des différents rapports annuels du CLD Rimouski-Neigette.

Pour le seul fonds d'économie sociale, signalons que 63 projets d'économie sociale ont été reçus pour analyse entre 1999 et 2002, dont 28 ont été acceptés. Cela a nécessité une participation financière du CLD de 280 500 \$ pour des investissements totaux dépassant les cinq millions de dollars. En 2003, le CLD cherchait déjà à trouver une solution au problème de manque de fonds, puisque la responsable de ce volet disposait de presque 90 000 \$ alors que les projets déjà déposés nécessitaient quelque 200 000 \$. Cela peut être interprété positivement, car cela montre le dynamisme du secteur qu'on peut faire ressortir à partir du nombre élevé des demandes adressées au fonds d'économie sociale.

Par ailleurs, étant donné que la contribution financière des CLD est de dernier recours, plusieurs répondants insistent davantage sur les services non financiers, caractérisés par leur diversité, pour démarquer les CLD des autres organisations semblables. En effet, ces services peuvent être de consultation, d'orientation et de référence, de réalisation de plan d'affaires, de recherche de financement, d'encadrement et suivi, et d'aide financière.

3. GOUVERNANCE : L'ÉCONOMIE SOCIALE COMME CATALYSEUR

Le renforcement des rapports entre les administrateurs, la mise en place des tables sectorielles⁷ et la nette amélioration des liens entre les CLD, les MRC et les autres organismes de développement local et régional font dire à plusieurs personnes interrogées qu'une gouvernance partagée commence à s'installer.

C'est donc une nouvelle vision, plus collective et partagée, du développement économique et social qui semble émerger dans la Vallée-de-l'Or et à laquelle le CLD-VO n'est pas étrange (Savard, Leblanc et Guillemette, 2003, p. 27).

Cependant, les répondants estiment que la diversité des groupes représentés aux conseils d'administration des CLD est considérée comme nécessaire, mais non suffisante pour améliorer cette gouvernance. Selon les intervenants interrogés :

7. Soulignons que dans 7 des 12 études de cas réalisées, les tables sectorielles créées pour l'élaboration des PALÉE sont devenues permanentes.

Pour qu'un CA fonctionne bien il ne suffit pas de regrouper les intervenants de différents secteurs. Encore faut-il avoir des représentants ouverts et qui ont une volonté de collaborer (Doucet et Favreau, 2003a, p. 69).

Il est question ici du peu d'échanges entre les administrateurs et de l'absence de ponts entre ceux-ci et leurs collègues respectifs. Généralement, les conseils exécutifs (CE) des CLD bénéficient de larges pouvoirs pour assurer la gestion de leurs corporations même si leurs décisions restent tributaires de la ratification par les membres des CA. Cette délégation d'autorité s'explique par plusieurs facteurs, dont le nombre élevé des administrateurs, leur manque de disponibilité et les liens étroits qui se développent entre les membres des CE et le personnel des CLD. Néanmoins, cela semble poser un problème pour certains répondants qui qualifient les débats au sein des CA «de simples transmissions d'information» (Savard, Leblanc et Guillemette, 2003, p. 11).

Voici ce qu'un répondant se demande à ce sujet :

Si c'est une question de satisfaction du travail réalisé par les membres du CE ou encore s'il s'agit tout simplement d'un manque de temps de la part des participants qui n'ayant pas le temps de lire tous les documents avant la réunion décident de se taire (Ramsay, Frohn et Mendell, 2003, p. 16).

Un autre répondant avance ces explications :

Tout est décidé à l'avance, on nous fournit des explications mais tout est fait... ça devient difficile d'aller à contre-courant devant le fait accompli, ça amène des chicanes et c'est des bénévoles, donc il faut surtout pas se chicaner pour la politique (Lamarche et Proulx, 2003b, p. 23).

Cela étant dit, les répondants font remarquer que l'évolution du statut de l'économie sociale au sein des CLD montre que des pas de géant ont été accomplis dans la mise en place d'une certaine gouvernance locale partagée. Pour bien l'apprécier, ils comparent les situations actuelles avec celles qui prévalaient lors de l'implantation.

Ils s'entendent tous pour dire que les débuts ont été très difficiles, mais qu'ils constatent une nette amélioration dans la perception du volet de l'économie sociale depuis. «*Les esprits sont plus ouverts, les administrateurs l'apprécient parce que c'est un secteur qui est fondamental et qui emploie beaucoup de gens*» (Lemssaoui et Saucier, 2003a, p. 39).

Plusieurs facteurs expliquent cette plus large acceptation de l'économie sociale en tant que facette vitale du développement local : l'existence de projets concrets pour servir d'exemples, les débats au niveau des tables sectorielles, l'amélioration globale des rapports entre les différents groupes représentés au CA. Le dossier de l'économie sociale étant l'un des points de désaccord lors de l'implantation des CLD, ces rapports étaient marqués par des tensions entre, principalement, les représentants de la société civile porteurs du volet de l'économie sociale et certains représentants des collèges municipaux. Plusieurs témoignages expliquent les raisons de cette évolution dans l'appréciation du statut de l'économie sociale :

Après une certaine période de flottement, il semble maintenant plus clair pour les intervenants du CLD-VO ce qu'est l'économie sociale et comment ce secteur peut être aidé. C'est ainsi que des formations ont été élaborées par le CLD pour affiner la compétence tant des gens du milieu de l'économie sociale que du milieu communautaire (Savard, Leblanc et Guillemette, 2003, p. 27).

Tu ne peux pas demander à une entreprise d'économie sociale d'être aussi performante qu'une entreprise privée. Mais tu ne peux pas demander non plus à un projet d'économie sociale d'être aussi social qu'un projet communautaire. Il y a un mélange des deux qui doit être fait. [...] C'est pour ça que je dis, ça nous a pris du temps et on l'a compris qu'il fallait qu'il y ait un mélange des deux, bien attachés. [...] C'est la vision qui n'était pas correcte à cette époque-là. Ma vision et celle des autres. Je n'étais pas tout seul. Mais aujourd'hui, on voit ça bien différent. Si on veut avoir des chances de résultat, des possibilités que ça marche (Doucet et Favreau, 2003a, p. 67).

L'agent d'économie sociale commence dans la région à édifier un réseau avec les autres agents d'économie sociale des CLD. Le réseau permet de s'alimenter à partir des expériences des autres (Lévesque et al., 2003, p. 33).

CONCLUSION

En terminant, il importe d'insister sur un point déjà mis en évidence dans le texte. Il s'agit d'un compte rendu des appréciations d'intervenants locaux et régionaux, directement ou indirectement impliqués dans le fonctionnement des CLD. Un autre point mérite d'être rappelé : les CLD, ayant vu le jour en 1998 pour la plupart, leur évaluation doit tenir compte de leur courte vie. De plus, que ce soit au regard de l'implantation ou

du fonctionnement, une grande marge de manœuvre a été laissée aux décideurs locaux malgré la présence de certaines règles générales de conduite ; en témoigne la grande hétérogénéité des expériences vécues par les différents CLD.

Le parcours du secteur de l'économie sociale au sein des CLD, comme nous venons de le constater, atteste d'une évolution positive de son statut et d'un effort notable de la part de toutes les parties prenantes au développement des communautés locales dans la mise en place d'une gouvernance partagée. Cela est d'autant plus apprécié qu'en plus de la difficulté de se faire accepter par certains groupes réticents au moment de l'implantation des CLD, le secteur de l'économie sociale a été confronté à une autre problématique qui dépasse le cadre local. Il s'agit d'une certaine incompréhension entre les entreprises d'économie sociale et les organismes communautaires. Effectivement, d'après la définition retenue dans la Politique de soutien au développement local et régional du ministre Chevrette, certains critères sont établis pour qu'un organisme communautaire puisse se prévaloir du statut d'entreprise d'économie sociale. En effet, la politique de soutien au développement local et régional définit l'économie sociale comme visant les activités et les organismes issus de l'entrepreneuriat collectif qui respectent les principes suivants : finalité de service aux membres ou à la collectivité, autonomie de gestion, processus de décision démocratique, primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des surplus et des revenus, participation, prise en charge et responsabilité individuelle et collective. L'économie sociale peut être développée dans tous les secteurs d'activité qui répondent aux besoins de la population et des collectivités. Les entreprises de ce secteur produisent des biens et services, sont viables financièrement et procurent des emplois durables. Elles ont des sources de financement diversifiées et engendrent des revenus autonomes. Il peut s'agir de tout organisme sans but lucratif et incorporé ou de coopérative. La viabilité financière et la génération de revenus autonomes restreignent toutefois l'accès au financement à partir des fonds destinés à l'économie sociale. De ce fait, plusieurs organismes se voient exclus de l'enveloppe allouée et gérée par le CLD. Voici ce qu'un répondant nous mentionne à ce sujet :

La définition de l'économie sociale n'est pas simple, et ce n'est pas de la faute du CLD. Je dirais plutôt que c'est la faute de la façon dont la politique d'économie sociale avait été pensée. Ce n'était peut-être pas réaliste de penser que des entreprises d'économie sociale pouvaient s'autofinancer après trois ans. Puis l'autofinancement dans les groupes communautaires ça fait peur parce

qu'ils viennent en aide à des personnes démunies qui n'ont pas de sous, puis là c'est comme il faut que tu leur charges pour une tarification de services. Pas évident. (Ramsay, Frohn et Mendell, 2003, p. 42).

Ce qui n'a pas manqué de soulever des difficultés entre certains organismes communautaires et les entreprises d'économie sociale. À la table « économie sociale » du CLD Rimouski-Neigette, plusieurs discussions ont eu lieu entre les représentants de l'économie sociale et ceux des organismes communautaires et ont eu pour résultat de continuer à travailler ensemble avec le CLD pour trouver d'autres sources de financement. Pour cela, il a été décidé d'élaborer un portrait des acteurs communautaires de la MRC Rimouski-Neigette pour démontrer de façon tangible leur participation à l'économie de la région.

En ce qui concerne les CLD eux-mêmes, après presque deux ans consacrés respectivement à leur mise en place et à leur consolidation, les années de fonctionnement réel se comptent sur le bout des doigts. Cependant, tous les acteurs rencontrés ont attesté de la crédibilité dont jouissent les CLD. Ce sont des organismes issus du milieu, garantissant une large représentation des différents groupes, gérés par et pour le milieu. Le rôle de rassembleur, de catalyseur et de plaque tournante revient souvent dans les propos des acteurs. Plusieurs pensent que les CLD, ne serait-ce qu'en raison de ce rôle de concertation, ont leur place sur l'échiquier local.

À part des fonds d'investissement, le CLD agit surtout en employant notamment les mécanismes de la formation, de la concertation et de l'animation afin d'encourager le réseautage (Ramzay, Frohn et Mendell, 2003, p. 29).

Avec les petits fonds dont dispose le CLD il n'y a pas réellement de grandes possibilités de levier; son rôle de partenaire est aussi important sinon plus que son rôle d'investisseur (Lévesque et al., 2003b, p. 33).

Soulignons enfin que le programme de « réingénierie » de l'État québécois entrepris par le gouvernement libéral depuis l'élection générale d'avril 2003 pose de sérieuses questions quant à l'avenir des territoires locaux en général et celui des CLD en particulier. En effet, le projet de loi 34 indique clairement les intentions du Parti libéral quant au type de gouvernance locale et régionale qu'il tente de mettre sur pied. Cette loi a pour objet d'instituer le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, en remplacement du ministère des Régions, du ministère de l'Industrie et du Commerce et du ministère

de la Recherche, de la Science et de la Technologie, de décentraliser aux MRC la gestion des centres locaux de développement et d'instituer les conférences régionales des élus (CRÉ) pour remplacer les CRD. «Avec la loi 34, les CRD et les CLD disparaissent comme forme de concertation et de partenariat pluripartiste pour revenir à une formule reposant sur un partenariat public-privé (PPP)⁸.» Tout d'abord, au regard des CRÉ, même si la loi prévoit la possibilité pour les représentants de la société civile d'occuper le tiers des sièges du conseil d'administration, ces derniers ne peuvent qu'être nommés par les élus municipaux. Vu l'absence de collègues électoraux, la société civile pourrait être limitée par exemple aux seuls entrepreneurs. Ensuite les CLD, relevant dorénavant des MRC, sont dotés de conseils d'administration d'abord formés d'élus municipaux qui peuvent également nommer des représentants de la société civile. Ceux-ci, dans l'ancienne formule, étaient plutôt élus dans le cadre d'une assemblée générale et à travers des collègues électoraux pour en assurer la représentativité.

Grosso modo, on redonne aux élus municipaux le contrôle du développement régional et local. Or, c'est précisément le constat des limites d'une telle politique qui a mené le Québec depuis deux décennies à avancer dans le sens d'un modèle liant la démocratie représentative, basée sur le choix des dirigeants politiques par les citoyens à partir des programmes des partis politiques, et la démocratie sociale, basée sur l'engagement citoyen dans des associations volontaires reconnues par les pouvoirs politiques et capables de contributions à l'intérêt général. La mise en complémentarité de ces deux types de démocratie, représentative et sociale, permettait leur enrichissement mutuel.

Une question reste cependant de savoir si les années de fonctionnement des CLD en tant qu'instance de gouvernance locale partagée où les élus municipaux ont travaillé conjointement avec des représentants de divers secteurs sociaux ont changé la vision du développement des élus locaux, la faisant évoluer vers une conception plus intégrée du développement à la fois économique et social. Une nouvelle étude sur les CLD en tant qu'organismes de développement sous le contrôle des MRC nous serait très utile pour oser esquisser quelques réponses.

8. Lévesque, 2004, p. 27.

BIBLIOGRAPHIE

- AROCENA, J. (1986). *Le développement par l'initiative locale*, Paris, L'Harmattan.
- BOUCHER, J.L. et D. TREMBLAY (1999). « La gouvernance locale : enjeux scientifique et politique » dans J.L. Boucher et D. Tremblay (dir.), *Économie et Solidarités*, vol 30, n° 2, p. 1-6.
- CHEVRETTE, G. (1997). *Politique de soutien au développement local et régional (Livre blanc)*, Québec, Secrétariat au développement des régions.
- JOYAL, A. (2002). *Le développement local. Comment stimuler l'économie des régions en difficulté*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.
- LÉVESQUE, B. (2001). *Le développement régional et local, avant et après la mondialisation*, Cahiers du CRISES, n° ET0116, Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), Montréal, juin.
- LÉVESQUE, B. (2004). *Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois?*, Cahiers du CRISES-ARUC-ÉS, n° ET0405, Montréal.
- LÉVESQUE, B., M. MENDELL et L. FAVREAU (dir.) (2001). *Portrait des CLD*, Document interne.
- MINISTÈRE DES RÉGIONS (2001). *Rapport triennal des Centres locaux de développement 1998-2000*, Québec, Gouvernement du Québec.
- PECQUEUR, B. (1989). *Le développement local*, Paris, Syros-Alternatives.
- PROULX, M.-U. (1999). « Volontariat institutionnel et gouvernance du Québec à l'échelle supralocale », dans J.L. Boucher et D. Tremblay, *Économie et Solidarités*, vol. 30, n° 2, p. 60-74.

Monographies

- CARRIER, M. (2003). *Les Centres locaux de développement (CLD) et la gouvernance locale : le cas du CLD de Rouyn-Noranda*, Montréal, UQAM, Cahiers du CRISES, coll. « Études de cas d'entreprises d'économie sociale » (à paraître).
- DOUCET, C. et L. FAVREAU (dir.) (2003a). *Monographie Centre local de développement (CLD) Papineau*, Montréal, UQAM, Cahiers du CRISES, coll. « Études de cas d'entreprises d'économie sociale ».

- DOUCET, C. et L. FAVREAU (2003b). *Monographie Centre local de développement (CLD) Gatineau*, Montréal, UQAM, Cahiers du CRISES, coll. «Études de cas d'entreprises d'économie sociale».
- LAMARCHE, P. et M.-U. PROULX (2003a). *Monographie du CLD Fjord du Saguenay*, Montréal, UQAM, Cahiers du CRISES, coll. «Études de cas d'entreprises d'économie sociale», n° ES0315.
- LAMARCHE, P. et M.-U. PROULX (2003b). *Monographie du CLD Lac-Saint-Jean-Est*, Montréal, UQAM, Cahiers du CRISES, coll. «Études de cas d'entreprises d'économie sociale», n° ES0316.
- LEMSSAOUI, A. et C. SAUCIER (2003a). *Monographie du Centre local de développement (CLD) de Rimouski-Neigette*, Montréal, UQAM, Cahiers du CRISES, coll. «Études de cas d'entreprises d'économie sociale», n° ES0311.
- LEMSSAOUI, A. et C. SAUCIER (2003b). *Monographie du Centre local de développement (CLD) Rocher-Percé*, Montréal, UQAM, Cahiers du CRISES, coll. «Études de cas d'entreprises d'économie sociale», n° ES0312.
- LÉVESQUE, B., M. MENDELL, R. ROUZIER et J. CLERGUE (2003). *Le Centre local de développement de la Matawinie: portrait au moment de la consolidation de ses activités*, Montréal, UQAM, Cahiers du CRISES, coll. «Études de cas d'entreprises d'économie sociale», n° ES0308.
- LÉVESQUE, B., M. MENDELL, R. ROUZIER et É. PATRY (2003a). *Le Centre local de développement de la MRC d'Arthabaska: du virtuel au concret*, Montréal, UQAM, Cahiers du CRISES, coll. «Études de cas d'entreprises d'économie sociale», n° ES0309.
- LÉVESQUE, B., M. MENDELL, R. ROUZIER et É. PATRY (2003b). *Le Centre local de développement de la MRC de Memphrémagog: une transition bien assumée*, Montréal, UQAM, Cahiers du CRISES, coll. «Études de cas d'entreprises d'économie sociale», n° ES0310.
- RAMSAY, L., W. FROHN et M. MENDELL (2003). *Monographie du CLD de la Vallée-du-Richelieu*, Montréal, UQAM, Cahiers du CRISES, coll. «Études de cas d'entreprises d'économie sociale», n° ES0320.
- SAVARD, S., P. LEBLANC et H. GUILLEMETTE (2003). *Monographie du CLD Vallée-de-l'Or*, Montréal, UQAM, Cahiers du CRISES, coll. «Études de cas d'entreprises d'économie sociale».

DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS ET SANTÉ PUBLIQUE

PERSPECTIVES, EXPERTISES ET DYNAMIQUE EN PRÉSENCE

Denis Bourque

Département de travail social et des sciences sociales

Université du Québec en Outaouais

Le développement des communautés connaît une notoriété nouvelle depuis que cette pratique sociale, issue de l'organisation communautaire, est devenue une stratégie du Programme national de santé publique (PNSP) du Québec¹. Cependant, le PNSP (MSSS, 2003) développe très peu la question (deux ou trois pages), n'en propose aucune définition et annonce un document complémentaire qui présentera en détail la stratégie de développement des communautés, document qui n'est toujours pas publié dix-huit mois plus tard. Il existe donc un certain flou conceptuel et opérationnel entourant le développement des communautés, du moins dans le Programme national de santé publique. Pourtant, depuis quelques années, des travaux en provenance du Conseil de la santé et du bien-être (CSBE, 2001) et de l'Institut national de santé publique (INSPQ, 2002a, b, c, d) éclairent le concept et les pratiques de développement des communautés. Le présent texte cherche donc à cerner certains concepts, quelques conditions qui favorisent les pratiques de développement des communautés ainsi que certains enjeux qui y sont liés. Le sens et l'efficacité du développement des communautés découlent cependant de son appropriation par les communautés et les acteurs qui les composent. Pour ce faire, une approche est proposée qui consiste à additionner les expertises (de processus, de contenu et citoyenne) et à composer avec des logiques paradoxales (descendante et ascendante) afin que le développement des communautés puisse jouer un véritable rôle dans l'amélioration de la santé et du bien-être des collectivités.

1. Le développement des communautés dont il est question ici renvoie au domaine de la santé et des services sociaux.

1. LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS

Voici comment le développement des communautés est défini par l'Institut national de santé publique :

Le **développement des communautés** est en fait un processus de coopération volontaire, d'entraide et de construction de liens sociaux entre les résidents et les institutions d'un milieu local, visant l'amélioration des conditions de vie sur les plans physique, social et économique (INSPQ, 2002, p. 16)².

Le développement des communautés comporte donc une dimension de processus, qui renvoie à l'action collective et communautaire, et une dimension de résultats, qui renvoient aux initiatives issues du processus de mobilisation et visant l'amélioration des conditions de vie d'un milieu local. Ainsi, selon le Conseil de la santé et du bien-être (CSBE, 2001, p. 11) le *développement est un processus, une démarche par laquelle une communauté, par voie d'initiatives, tente de maintenir ou d'améliorer, selon les valeurs qu'elle juge prioritaires, les conditions de vie collectives ou individuelles*. Deux caractéristiques ressortent de cette définition du développement :

1. Son caractère fortement **endogène** parce que basé sur des initiatives et des valeurs issues du milieu et ciblant les conditions de vie de ce milieu.
2. Le **sens** du développement qui provient fondamentalement des communautés et des acteurs qui les composent.

La notion de communauté, quant à elle, renvoie un *regroupement de personnes vivant sur un territoire donné et partageant des intérêts communs à l'échelle de ce territoire* (CSBE, 2001, p. 11). Le territoire doit cependant correspondre à une réalité vécue, car, comme le mentionne Pigeon (1991), il existe des territoires « vécus » et des territoires « institutionnalisés » qui ne coïncident pas toujours. Selon White (1994, p. 44), le concept de communauté peut être vu sous deux angles : la communauté existentielle comprise comme un espace social où des groupes peuvent se constituer et exprimer leur identité et la communauté instrumentale *définie en fonction de ce qu'elle fait plutôt que de sa signification pour ses membres*. La conception de la communauté en santé publique

2. Cette définition qui date de 2002 semble pertinente et aurait pu être reprise par le Programme national de santé publique de 2003 qui est muet sur la définition du développement des communautés.

pourrait inclure ces deux types de communautés qui selon White (1994, p. 44) ne sont pas mutuellement exclusifs mais qui correspondent à *des espaces sociaux façonnés simultanément par des frontières symboliques et par des frontières bureaucratiques*. Ne prendre en considération que la conception instrumentale de la communauté aurait cependant des conséquences significatives au plan de l'efficacité même du développement des communautés en le privant de la contribution endogène des communautés concernées.

Selon le Programme national de santé publique, le rôle de la santé publique au regard du développement des communautés est :

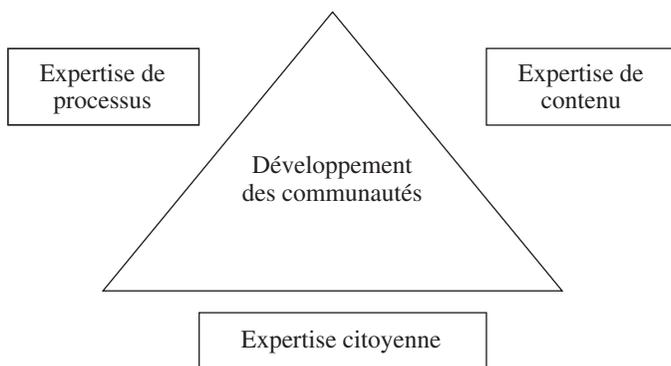
[...] de favoriser et de soutenir la participation des personnes qui composent ces communautés à un processus visant à déterminer les problèmes de santé les plus importants pour elles et les solutions les plus appropriées à leur apporter; il s'agit en fait de soutenir le processus d'*empowerment* des collectivités (MSSS, 2003, p. 22).

La participation et l'*empowerment* ne sauraient donc se réduire à des aspects secondaires tel le choix des modalités techniques ou opérationnelles de réalisation de programmes de santé publique dont la finalité échapperait aux communautés. L'**intervention** en développement des communautés fait plutôt référence à une stratégie de mobilisation et de soutien des communautés locales que l'on peut caractériser ainsi: 1) une intervention par et avec les communautés et non pour elles; 2) une intervention qui mise sur la participation sociale et sur l'action intersectorielle; 3) une intervention à moyen ou long terme qui s'inscrit dans la durée.

Bref, il est possible de retenir une formule simple pour définir le développement des communautés: toutes formes d'action communautaire structurée dans un territoire local qui, par la mobilisation démocratique des citoyens et des acteurs sociaux, ciblent des problèmes collectifs et améliorent les conditions et la qualité de vie. Le développement des communautés comporte par ailleurs des conditions de succès.

2. CONDITIONS DE SUCCÈS

Une première condition de succès du développement des communautés dans la perspective de la santé publique réside dans la jonction et l'addition des expertises en cause.



Tout d'abord, il faut reconnaître l'expertise spécifique des CLSC en intervention de santé publique et en développement des communautés. D'une part, la santé publique est au cœur des pratiques des CLSC depuis trente ans et non seulement depuis que la Loi sur la santé publique adoptée en 2001 (Québec, 2001) l'a ajoutée formellement à leur mission³. D'autre part, les CLSC sont les plus importants acteurs institutionnels de développement des communautés au Québec, et ce, également depuis trente ans. Ils sont à l'origine ou associés à des réussites comme le développement d'une grande partie du mouvement communautaire autonome, les pratiques de développement économique communautaire, les dispositifs d'insertion socioprofessionnelle comme les Carrefours Jeunesse-emploi, les différentes instances de concertation locales ou la lutte contre la pauvreté. Les CLSC sont à la fois des experts du processus de développement des communautés et des acteurs locaux impliqués comme institution dans ce développement. Le personnel le plus qualifié et le plus expérimenté dans le processus de développement des communautés sont les organisateurs et organisatrices communautaires. Ces professionnels connaissent leur milieu, les problèmes qui ont un potentiel d'action communautaire, les acteurs en place, les opportunités d'intervention et d'initiative, les possibilités et les limites de la mobilisation intersectorielle, etc.

3. La Loi sur la santé publique adoptée en décembre 2001 a ajouté la phrase suivante à l'article 80 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux de 1991 : « La mission d'un tel centre [CLSC] est également de réaliser des activités de santé publique sur son territoire, conformément aux dispositions prévues dans la Loi sur la santé publique. »

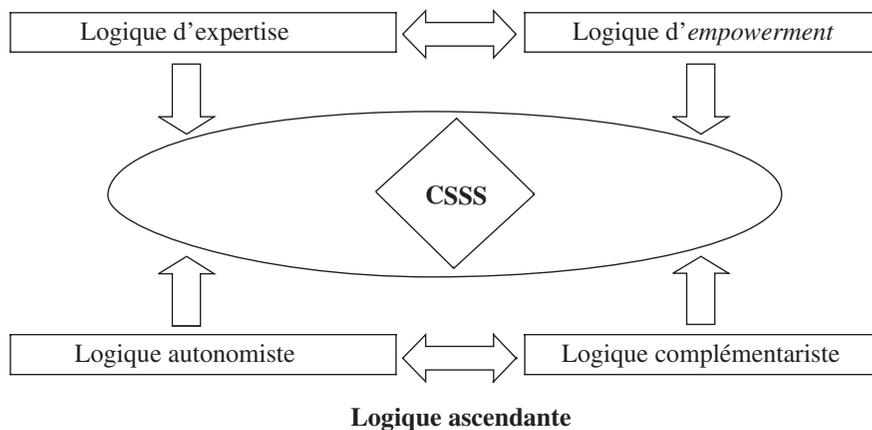
La seconde expertise à prendre en compte est celle des Directions et des professionnels de santé publique. Il s'agit d'une expertise de contenu par rapport à l'expertise de processus des CLSC. Cette expertise concerne la connaissance de l'état de santé des populations, l'identification des grands objectifs d'amélioration de la santé au plan national et régional, la référence aux programmes et modèles d'intervention jugés scientifiquement efficaces, l'évaluation des projets de développement des communautés tant sur les processus et que sur les résultats, etc.

Il existe également une troisième expertise qui est celle des communautés elles-mêmes et qui concerne la pertinence même des projets de développement. Il s'agit d'une expertise citoyenne qui passe particulièrement par les organismes d'action communautaire autonome et qui s'exerce dans la définition des problèmes ainsi que dans le choix des priorités et des moyens d'action. Si l'expertise de contenu relève de la science, l'expertise citoyenne relève des valeurs et de la conscience (Thibault, Lequin et Tremblay, 2000). L'expertise de contenu peut informer et éclairer, mais elle ne décide pas des valeurs et des orientations des communautés à qui il revient de piloter leur développement. Refuser de reconnaître cette expertise citoyenne équivaut à instaurer un rapport de pouvoir au détriment des communautés basé sur la position épistémologique voulant qu'il y a « ceux qui savent » définir les problèmes, les besoins et les programmes d'intervention et « ceux qui ne savent pas » le faire (Parazzelli *et al.*, 2003, p. 89). La reconnaissance de l'expertise citoyenne devient donc une condition de l'appropriation par les communautés de leur développement. Mais cette appropriation peut se renforcer de la contribution adéquate des expertises de processus et de contenu. Le Conseil de la santé et du bien-être (CSBE, 2001, p. 57) considère d'ailleurs comme un facteur favorable aux projets de développement le fait de pouvoir recourir à une expertise extérieure.

La reconnaissance et l'addition de ces expertises sont susceptibles de donner les meilleurs résultats en termes de développement des communautés. Il s'agit en définitive d'une coconstruction entre les trois expertises qui peut aussi être porteuse de conflits en raison de divergences possibles en termes de conception des communautés, de stratégie d'action, etc.

3. COMPOSER AVEC DES LOGIQUES PARADOXALES

Une seconde condition de succès du développement des communautés réside dans la faculté des CSSS (centres de santé et de services sociaux dont font partie les CLSC) de naviguer au cœur d'une dynamique complexe que l'on peut illustrer ainsi :



Dans ce schéma, inspiré de Duperré (1992), on retrouve la logique descendante qui correspond aux politiques et programmes gouvernementaux de recours aux communautés, et qui se subdivise en deux logiques, soit celle d'expertise prescriptive, qui s'appuie sur le pouvoir des experts de déterminer le contenu des programmes pour répondre aux besoins des communautés, et celle d'*empowerment*, qui renvoie à la mobilisation active des communautés pour agir sur les déterminants de la santé. Ces deux logiques sont particulièrement présentes dans le domaine de la santé publique. À l'opposé, on retrouve à la base du schéma la logique ascendante qui correspond à l'aspiration des acteurs locaux de déterminer localement les problèmes prioritaires et les stratégies d'action appropriées. Cette logique ascendante se subdivise elle-même en deux logiques⁴, soit la logique autonomiste, qui est faite d'exigences d'autodétermination des pratiques, et la logique complémentariste, qui renvoie à la demande d'institutionnalisation et d'intégration aux programmes issus de la logique descendante souvent pour assurer leur survie financière⁵.

4. Ces deux logiques ont été établies par J. Proulx (1997).

5. Voir à ce sujet: Fournier *et al.* (2001).

Au centre se retrouvent les CSSS en interface entre les logiques descendante et ascendante, et en situation de double imputabilité, soit vers le bas et leur milieu et vers le haut et l'appareil de planification régionale et nationale. En effet, les CSSS sont à la fois partie des politiques et programmes descendants et, à ce chapitre, ils doivent tenir compte des exigences du Programme national de santé publique (PNSP) et du Plan d'action régional (PAR) de santé publique⁶. Mais ils sont aussi des experts du processus et des acteurs locaux du développement des communautés et, à ce titre, ils doivent assurer l'adaptation des programmes descendants aux réalités locales et l'appropriation par les communautés de leur développement. Les CSSS ont donc un rôle majeur à jouer pour que le développement des communautés fasse l'objet d'une régulation horizontale plutôt qu'une régulation verticale qui est identifiée comme un facteur défavorable au développement des communautés (CSBE, 2001, p. 58).

Les CSSS doivent donc tâcher de se situer de manière efficace à la jonction entre les logiques descendantes et ascendantes, en assumant un rôle de leadership démocratique (donc ni passif ni directif). Cette contribution stratégique des CSSS fera et fait déjà en sorte que, sur le terrain, le développement des communautés soit influencé par les programmes et l'expertise de contenu en provenance des appareils de planification, et qu'en grande partie il repose sur la mobilisation et l'appropriation par les communautés. En effet, le développement des communautés ne peut se prescrire ou se décréter de l'extérieur, ni être le résultat de programmes de planning social ou de marketing social parce que ces modèles ne misent pas sur la participation, ni sur la concertation ou l'*empowerment* des communautés.

Il faut cependant reconnaître l'existence d'un certain malaise chez bon nombre de planificateurs et de gestionnaires qui ne peuvent établir à l'avance les résultats visés et mesurables des interventions en développement des communautés. Puisqu'il s'agit d'un processus axé sur le développement du pouvoir d'agir des communautés à partir des intérêts et des choix de ces dernières, on ne peut en contrôler la finalité au

6. Au début de 2003, le ministère de la Santé et des Services Sociaux lançait le Programme national de santé publique qui devait servir de guide aux Directions régionales de santé publique dans l'élaboration de leur Plan d'action régional de santé publique. Par la suite, chacun des CLSC du Québec devait produire un Plan d'action local de santé publique qui devait fixer des objectifs à atteindre en fonction des priorités régionales.

point de départ. Il s'agit de la condition *sine qua non* de l'*empowerment*. Dans cette perspective, les CSSS ne sauraient être tenus responsables des résultats du développement des communautés, car ils appartiennent aux communautés. En revanche, ils sont imputables des moyens mis en place pour initier, stimuler et soutenir leur développement. Le malaise des planificateurs et des gestionnaires pourraient s'intensifier dans le contexte d'une nouvelle gouverne qui appelle un changement de rôle pour les CSSS en leur attribuant une responsabilité et une imputabilité nouvelles relativement à des questions comme les réseaux intégrés de services (santé mentale, personnes âgées, jeunesse) et les ententes de services (Bourque, 2004).

4. FAIRE DU DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS UN DOMAINE DISTINCT D'INTERVENTION

Les plans d'action régionaux en santé publique, qui relèvent des agences régionales de développement des réseaux locaux de santé et de services sociaux, ont opté soit pour inclure le développement des communautés comme stratégie dans chacun des six domaines d'intervention en santé publique (santé environnementale, adaptation et intégration sociale, habitudes de vie, etc.), soit pour en faire un septième et distinct domaine d'intervention. Il en va de même pour les plans d'action locaux en santé publique qui relèvent des centres de santé et de services sociaux (CSSS). Faire du développement des collectivités une stratégie dans tous les domaines peut apparaître plus intéressant parce que le développement des communautés se retrouve présent de manière transversale dans l'ensemble des plans d'action régionaux ou locaux. Or, lorsqu'on examine certains de ces plans, on se rend compte qu'ils poursuivent de nombreux objectifs reliés à la mise en œuvre de programmes ou d'activités prédéterminés qui exigent des CSSS et de leurs partenaires une énergie et des ressources considérables. Il s'agit par exemple de programme de prévention, de sensibilisation, d'information, d'intervention précoce ou de dépistage. On précise presque toujours que, dans chacun des domaines d'intervention, d'autres activités peuvent être entreprises par les CSSS et leurs partenaires dans le but de favoriser le développement des communautés. En pratique, il sera difficile de réaliser des activités en plus de celles prescrites dans les plans d'action régionaux et qui doivent être actualisées par les CSSS. En d'autres mots, il y a théoriquement de la place dans tous les domaines d'intervention en santé publique pour le développement des communautés, mais **après** qu'auront été exécutées les activités prioritaires. À l'inverse, lorsque

le développement des communautés constitue un domaine spécifique et distinct d'intervention dans les plans d'action régionaux et locaux, il devient nécessaire d'y rattacher des objectifs et des activités qui auront la même importance que ceux présents dans les autres domaines. Pour éviter que le développement des communautés passe sous le tapis, il faut en faire une opération incontournable qui ne pourra être sacrifiée en raison d'un manque de temps et d'énergie.

CONCLUSION

Les pratiques de développement des communautés seront désormais influencées au Québec par les plans d'action, les programmes et le financement en provenance de la santé publique. Or, ces pratiques se manifestent déjà partout au Québec prenant la forme des Maisons de quartiers, des Tables de concertation sur la faim, celles sur le développement social, les Corporations de développement économique communautaire (CÉDEC), les Corporations de développement communautaire (CDC), le réseau Villes et Villages en santé, etc. La principale difficulté posée au développement des communautés est l'insuffisance des moyens et des ressources pour soutenir la réalisation des priorités et des initiatives issues des communautés. Il ne s'agit donc pas d'un manque de planification ou d'expertise scientifique, mais surtout d'une carence de volonté politique et administrative en faveur du pôle endogène du développement des communautés. Pour renverser cette tendance, on doit chercher à regrouper les expertises et apprendre à concilier les logiques paradoxales, sinon le développement des communautés ne pourra jouer son rôle dans l'amélioration de la santé et du bien-être des collectivités.

BIBLIOGRAPHIE

- BOURQUE, D. (2004). *Nouvelle donne dans les rapports entre réseau public et organismes communautaires*, Cahier de recherche 04-32, Montréal, LAREPPS, UQAM, 25 p.
- BOURQUE, D. et L. FAVREAU (2003). *Développement des communautés, santé publique et CLSC*, Cahier du Centre d'étude et de recherche en intervention sociale (CÉRIS), série «Conférences», n° 8, Université du Québec en Outaouais.
- CSBE (2001). *L'appropriation par les communautés de leur développement*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être, 52 p.

- DUPERRÉ, M. (1992). «Du discours à la réalité dans le partenariat public-communautaire en santé mentale : une expérience au Saguenay-Lac-Saint-Jean», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 5, n° 2, p. 131-146.
- FOURNIER, D., J.-F. RENÉ, M. DUVAL, S. GARON, A. FONTAINE, J. CHÉNARD et C. LEFEBVRE (2001). «La dynamique partenariale sur les organismes communautaires dans le contexte de la réorganisation du réseau de la santé et des services sociaux», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, n/F8H/ 1, p. 111-131.
- INSPQ (2002a). *La santé des communautés : perspectives pour la contribution de la santé publique au développement social et au développement des communautés*, Québec, Institut national de santé publique, 46 p.
- INSPQ (2002b). *La santé des communautés : perspectives pour la contribution de la santé publique au développement social et au développement des communautés. Revue de littérature*, Québec, Institut national de santé publique, 50 p.
- INSPQ (2002c). *La santé des communautés : perspectives pour la contribution de la santé publique au développement social et au développement des communautés. Conceptions, actions, enjeux, défis et préoccupations : points de vue d'acteurs de directions de santé publique*, Québec, Institut national de santé publique, 40 p.
- INSPQ (2002d). *La santé des communautés : perspectives pour la contribution de la santé publique au développement social et au développement des communautés. Conceptions, actions, enjeux, défis et préoccupations (Document résumé)*, Québec, Institut national de santé publique, 4 p.
- LACHAPELLE, R. (2001). *CLSC et développement des communautés aujourd'hui*, Cahier de la Chaire de recherche en développement communautaire (CRDC), UQAH, 24 p.
- LACHAPELLE, R. (2004). *Le développement des communautés : enjeux et opportunités*, Communication à la Journée d'étude intersectorielle de la Haute-Yamaska, Granby, 15 janvier 2004, 19 p.
- MSSS (2003). *Programme national de santé publique 2003-2012*, Québec, Direction générale de la santé publique, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 133 p.

- PAGEON, C. (1991). *L'identité territoriale: la dualité rurale-urbaine dans la municipalité régionale de comté Les Basques*, Rimouski, Université du Québec, Rimouski, 186 p., coll. « Actes et instruments de la recherche en développement régional », n° 8.
- PARAZELLI, M., J. HÉBERT, F. HUOT, M. BOURGON, C. GÉLINAS, C. LAURIN, S. LÉVESQUE, M. RHÉAUME et S. GAGNON (2003). « Les programmes de prévention précoce: Fondements théoriques et pièges démocratiques », *Service social*, vol. 50, p. 81-121.
- PROULX, J. (1997). *Le partenariat entre l'État et les organismes communautaires dans le cadre de la loi 120: l'enjeu de la complémentarité*, Mémoire de maîtrise, Québec, Université Laval, 202 p.
- QUÉBEC (2001). *Loi sur la santé publique*, Québec, chapitre 60.
- THIBAUT, A., M. LEQUIN et M. TREMBLAY (2000). *Cadre de référence de la participation publique (démocratique, utile et crédible)*, Conseil de la santé et du bien-être, Québec, 23 p.
- WHITE, D. (1994). « La gestion communautaire de l'exclusion », *LSP-RIAC [Revue internationale d'action communautaire]*, n° 32, p. 37-51.

LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DES COMMUNAUTÉS QUELLE PLACE POUR LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES ?

Sébastien Savard

*Département des sciences humaines
Université du Québec à Chicoutimi*

Benoît Harvey

*Assistant de recherche
Université du Québec à Chicoutimi*

La concertation et le partenariat interorganisationnel ont été reconnus par l'Institut national de santé publique (2002) comme des éléments incontournables d'une stratégie d'intervention communautaire ayant des visées de développement social. Dans le secteur de la santé et des services sociaux, c'est depuis la fin des années 1980 que le discours et les politiques gouvernementales font une large place à la question du partenariat entre les ressources publiques et communautaires pour améliorer l'efficacité et l'efficience des services sociaux dispensés sur un territoire. Il serait faux cependant de croire que les objectifs de développement social sont les seuls facteurs ayant motivé les décideurs publics à privilégier cette orientation. Le désir de freiner la montée des coûts des services de santé et des services sociaux a beaucoup plus à voir avec cette soudaine prise en considération des capacités endogènes des communautés locales.

Plusieurs options s'offrent aux gouvernements cherchant à diminuer les coûts des services de santé et de services sociaux : privatiser les services, imposer un tarif total ou partiel pour d'autres services, ou, encore, amener les fournisseurs de services à se faire concurrence (p. ex., l'entreprise privée et les organismes sans but lucratif ; OCDE, 1996). Le recours à des ressources plus légères et plus près des usagers que les établissements du réseau public est également une stratégie possible (Condamines, 1988 ; Coston, 1998).

Au Québec, cette reconnaissance du mouvement communautaire s'est surtout concrétisée à partir de 1991 par l'adoption d'une nouvelle loi sur la santé et les services sociaux dont un certain nombre de dispositions accordaient davantage de responsabilité et d'espace aux organismes communautaires dans la gestion et la fourniture des services sociaux. Le partenariat entre l'État et les organismes communautaires, qui était déjà au centre du discours et des politiques gouvernementales depuis le milieu des années 1980, surtout dans le secteur de la santé mentale, allait ainsi s'intensifier et se diffuser dans l'ensemble des champs d'intervention. Sur le terrain de la fourniture de services, le partenariat prend différentes formes : la participation à des tables de concertation, le soutien professionnel et matériel, les ententes formelles, la réalisation de projets conjoints et la collaboration dans les opérations quotidiennes (références, discussions de cas, échanges d'information, etc. ; Dumais, 1991 ; Godbout, Leduc et Collin, 1987 ; Savard, Turcotte et Beaudoin, 2004).

Le secteur de la jeunesse et de la famille n'a pas été épargné par le mouvement. En effet, depuis le début des années 1990, plusieurs rapports ont été commandés par le ministère de la Santé et des Services sociaux pour faire un diagnostic de la situation de l'enfance et de la jeunesse et des services qui leur sont destinés. Les deux rapports les plus importants, le rapport Bouchard (1991), intitulé *Un Québec fou de ses enfants*, et le rapport Cliche (1998), *Agissons en complice*, établissent que le manque de concertation et de collaboration entre les différents dispensateurs de services sociaux aux jeunes et aux familles constitue l'un des principaux problèmes de ce secteur d'intervention et estiment que l'amélioration de l'intégration de services par le biais de pratiques partenariales plus effectives est l'un des principaux défis à relever par les ressources ayant affaire à ces clientèles. Le virage partenarial constaté dans les politiques gouvernementales ne semble pas se limiter à des discours mais s'observe également sur le terrain, dans les pratiques locales. En effet, un certain nombre de recherches réalisées sur le thème du partenariat dans le secteur de l'enfance, de la famille et de la jeunesse ont fait la démonstration que les établissements publics et les organismes communautaires collaboraient de plus en plus et étaient très actifs sur le plan des pratiques de concertation interorganisationnelle (Savard, 2002 ; Duval *et al.*, 2005).

Cette évolution des relations entre les établissements publics et les organismes communautaires peut être interprétée comme une transition affectant les modèles de gestion de services sociaux qui se caractérise, pour reprendre la typologie proposée par Groulx (1993), par le passage

d'un modèle socioétatique vers un modèle sociocommunautaire. Dans une recherche antérieure, nous avons pu constater que cette transition, bien que perceptible à certains égards, était encore loin d'être achevée, l'asymétrie des rapports entre les deux types d'acteurs en faveur des établissements publics étant encore trop importante. De plus, récemment, certaines orientations et législations gouvernementales ont marqué un certain recul en ce qui a trait au statut et au rôle que l'on semble vouloir octroyer aux organismes communautaires dans le réseau de la santé et des services sociaux. En effet, Bourque (2004) s'inquiète des répercussions que pourraient avoir certaines dispositions que l'on retrouve dans les récentes politiques et législations telles que la Politique de maintien à domicile (2003) et le projet de loi 25 qui confèrent un rôle de coordination de ressources et de financement aux établissements publics alors qu'historiquement, les CLSC entretenaient davantage des relations de soutien et de concertation avec les organismes communautaires. Ce type de rapport nous rapproche davantage d'un modèle de gestion socioétatique que d'un modèle sociocommunautaire.

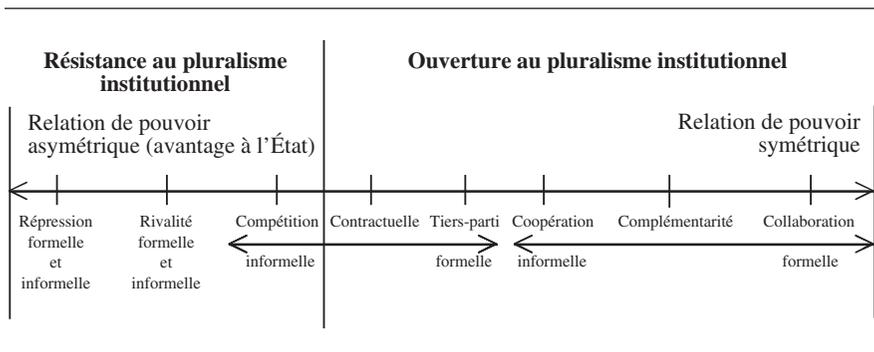
1. LES MODÈLES DE RELATION

Par le biais de la recherche dont nous présentons ici les résultats préliminaires, nous avons voulu vérifier la perception des gestionnaires d'organismes communautaires et d'établissements publics sur les modèles de relations qui s'établissent entre ces deux groupes d'acteurs autour de la fourniture de services sociaux auprès des enfants, des jeunes et des familles. Pour soutenir et guider notre analyse, nous avons adapté une typologie des relations entre l'État et les organismes non gouvernementaux conçue par Coston (1998).

Coston (1998) a élaboré une typologie permettant de caractériser les différentes configurations que peuvent emprunter les interfaces entre l'État et les organisations non gouvernementales (ONG) dans un contexte de développement international. La typologie proposée regroupe huit types de relations : Répression, Rivalité, Compétition, Contractuelle, Tiers-parti, Coopération, Complémentarité et Collaboration.

L'auteur a retenu quatre dimensions permettant de caractériser les relations État-ONG, soit l'ouverture au pluralisme institutionnel, l'intensité des relations interorganisationnelles, la symétrie des relations et le formalisme des relations interorganisationnelles. L'ouverture au pluralisme institutionnel est définie comme étant l'ouverture à l'existence d'un autre type d'organisation qui offre des services à la même catégorie de clientèle et qui peut entretenir des philosophies et approches d'intervention différentes.

FIGURE 1
Modèle des relations État-organismes communautaires de Coston



Source : Coston (1998), p. 360.

L'intensité des liens se définit par le nombre et la fréquence des activités de collaboration interorganisationnelles formelles ou informelles entre les organismes communautaires et les établissements publics. La symétrie des relations de pouvoir peut être comprise comme étant la capacité des organismes communautaires et des établissements publics à influencer et déterminer la nature et l'orientation des services offerts à la clientèle commune. Lorsque ces deux types d'organisation ont une capacité d'influence et décisionnelle équivalente, on peut parler d'un type de relation symétrique. Le degré de formalisme des relations interorganisationnelles est déterminé par la proportion des relations qui sont encadrées par des structures (table de concertation, comité, supervision, études de cas, etc.), plus ou moins permanentes ou des ententes, des contrats ou des protocoles spécifiant le rôle et la contribution de chacune des parties.

Nous avons apporté certains changements au modèle afin qu'il soit mieux adapté au contexte québécois. D'abord, nous avons retranché trois types de relations, soit les types Répression, Rivalité et Compétition. Ces types ne nous apparaissent pas correspondre à des réalités présentes dans l'environnement du système de santé et de services sociaux québécois. Il peut arriver que des rapports de compétition existent dans certaines circonstances entre un établissement public et un ou des organismes communautaires¹. Cependant, nous considérons que ces

1. Par exemple, dans le cadre du Programme d'action communautaire pour les enfants financé par le gouvernement fédéral, il est arrivé qu'un CLSC et un organisme communautaire soient en compétition pour l'obtention d'une subvention.

situations sont plutôt épisodiques et caractérisent rarement le système de relations dans sa globalité. Nous avons également nuancé la dimension ouverture au pluralisme institutionnel véhiculée par le modèle de Coston. En effet, dans ce modèle, les types Contractuelle, Tiers-parti, Coopération, Complémentarité et Collaboration sont tous considérés comme présentant le même degré d'ouverture au pluralisme alors que, de notre point de vue, il existe des différences importantes entre ces types en ce qui a trait à cette dimension des relations. De plus, dans le modèle de Coston, le type Collaboration se caractérise par un degré de formalisme élevé alors que, pour nous, le modèle le plus à droite du continuum, donc le plus près d'une conception sociocommunautaire des relations, doit se distinguer par un niveau de formalisme faible. Les organismes communautaires préfèrent en général entretenir des relations peu formalisées, car elles leur permettent une plus grande marge de manœuvre et risquent moins de compromettre leur l'autonomie.

L'analyse des interfaces à partir des quatre dimensions présentées plus haut nous permet de définir une typologie comprenant cinq types de relations situés sur un continuum.

1.1. Relation contractuelle

Dans ce modèle, les établissements publics constituent l'acteur central du système, responsable de la planification et de l'organisation des services. Ceux-ci ne font que déléguer les activités, surtout opérationnelles, aux organismes du milieu. Dans un tel modèle de relations, l'ouverture au pluralisme institutionnel, l'intensité des relations interorganisationnelles et la symétrie des relations de pouvoir sont faibles tandis que le formalisme des relations est élevé.

L'ouverture au pluralisme est essentiellement pragmatique. Celle-ci est basée sur l'utilisation du secteur communautaire pour offrir des services sociaux à une clientèle dont les établissements publics ont la responsabilité. Les relations contractuelles sont circonscrites dans le temps par des contrats ou des ententes de services.

1.2. Tiers-parti

Ce modèle est basé sur une division du travail entre les établissements publics et les organismes communautaires. Dans cette division des tâches, l'établissement public détermine les priorités et fournit les fonds, alors que les organismes communautaires organisent la production du service. L'État délègue davantage de responsabilités aux organismes

FIGURE 2
Typologie des modèles de relation entre établissements publics
et organismes communautaires

Dimensions	Modèles de relations				
	Modèle socioétatique	Contractuel	Tiers-parti	Coopération	Modèle sociocommunautaire
Ouverture au pluralisme institutionnel	Faible	Faible	Modérée	Élevée	Élevée
Intensité des relations	Modérée	Faible	Modérée	Élevée	Élevée
Symétrie des relations de pouvoir	Faible	Faible	Modérée	Élevée	Élevée
Formalisme des relations	Élevé	Faible	Modéré	Élevée	Faible

communautaires en ce qui a trait à l'utilisation des fonds publics. Dans un tel modèle de relation, l'ouverture demeure faible, quoique plus grande que dans le modèle de relation contractuelle. La symétrie des relations de pouvoir est faible malgré un début d'autonomie dans l'utilisation des fonds publics. L'intensité des relations interorganisationnelles est faible. Ce qui distingue ce modèle du précédent est fondamentalement le degré de formalisme des relations, qui est faible. Pour l'État, le modèle de tiers-parti peut entraîner une plus grande efficacité des services et une réduction des coûts dans un contexte de compétition dans l'offre des services. Dans un modèle de tiers-parti, l'État peut envisager de fournir des services d'ordre public par le biais d'organismes communautaires sans devoir soutenir la bureaucratie associée.

1.3. Coopération

L'État, par ses politiques et pratiques, est favorable aux organismes communautaires sans nécessairement s'engager dans l'élaboration de politiques permettant une plus grande participation de ces derniers.

Dans un tel modèle de relation, l'ouverture au pluralisme institutionnel et l'intensité des relations interorganisationnelles, le degré de formalisme des relations et la symétrie des relations de pouvoir sont modérés. Les établissements publics démontrent une bonne compréhension des activités des organismes communautaires et sont disposés à partager de l'information avec eux. L'État, dans ce modèle, se montre sympathique aux activités des organismes communautaires sans toutefois être proactif pour les soutenir. Les rapports entre les établissements publics et les organismes communautaires se limitent à une coexistence non contraignante de laquelle peuvent découler des duplications dans l'offre des services. Selon Coston (1998), une relation de coopération implique que les organismes communautaires suivent les règles imposées par l'État.

1.4. Complémentarité

Dans ce modèle, il y a reconnaissance du rôle de l'État et de ses établissements ainsi que de l'autonomie des organismes communautaires. Les deux acteurs (organismes communautaires et établissements publics) sont ouverts à partager l'information et les ressources dans le but d'atteindre des objectifs communs. Dans un tel modèle de relation, l'ouverture au pluralisme institutionnel, l'intensité des relations interorganisationnelles, le degré de formalisme des relations et la symétrie des relations de pouvoir sont élevés. En effet, les avantages des services offerts par les organismes communautaires sont combinés à ceux des établissements publics dans la production des ressources et dans l'élaboration des politiques. Les deux acteurs gagnent dans ce modèle de relation mais doivent tout de même faire des concessions au plan de l'autonomie décisionnelle qui doit être partagée de façon symétrique. La complémentarité peut aussi être géographique, c'est-à-dire que les organismes communautaires sont présents là où les établissements publics sont absents. Selon Coston, les relations de ce modèle vont varier selon les contextes et les besoins de chaque secteur. La relation de complémentarité s'inscrit par définition sur du long terme (Coston, 1998). Il y a donc une forte interdépendance entre les organismes communautaires et les établissements publics.

1.5. Collaboration

Comme pour le modèle de complémentarité, il y a reconnaissance du rôle de l'État et de ses établissements ainsi que de l'autonomie des organismes communautaires. Dans un tel modèle, l'ouverture au pluralisme

institutionnel et la symétrie des relations de pouvoir sont élevées. L'intensité des relations interorganisationnelles est élevée, mais le degré de formalisme des relations est faible, de façon à laisser une plus grande autonomie aux organismes communautaires. La participation des organismes communautaires à l'élaboration des politiques est plus grande que dans les autres modèles. Dans ce type de relation, les établissements publics partagent leurs responsabilités et leurs opérations avec les organismes communautaires. Cette collaboration ne se fait pas au détriment de leur autonomie ni de leurs valeurs ou missions premières.

2. QUELQUES ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES

La recherche a été menée auprès de gestionnaires d'établissements publics et d'organismes communautaires intervenant dans le secteur de l'enfance, de la famille et de la jeunesse au Québec. Les participants ont été recrutés dans six régions du Québec : le Saguenay–Lac-Saint-Jean, la région de Québec, la Mauricie, la Côte-Nord, l'île de Montréal et la région de Chaudière-Appalaches. Afin de circonscrire la nature des relations entre les organismes communautaires et les établissements publics, un questionnaire a été élaboré de façon à recueillir de l'information sur les quatre dimensions proposées par Coston (1998) pour étudier les relations entre l'État et les organisations non gouvernementales (ONG). En tout, 239 questionnaires furent distribués par envois postaux ; 111 nous furent retournés pour un taux de réponse de 46 %.

2.1. Opérationnalisation des dimensions du modèle

Afin de situer les relations entre les établissements publics et les organismes communautaires sur le continuum adapté du modèle de Coston, les quatre dimensions proposées par le modèle ont été opérationnalisées à l'aide d'un certain nombre d'indicateurs. Il faut noter que nous mesurons dans notre l'étude la perception des relations de partenariat par les gestionnaires et non les pratiques de collaboration objectives.

L'ouverture au pluralisme institutionnel a été établie à partir d'indicateurs mesurant la perception des répondants concernant l'ouverture manifestée par leurs partenaires et par leur organisation à la présence d'acteurs appartenant à une autre catégorie d'organisation dans le système de fourniture de services sociaux aux jeunes et aux familles. Voici quelques exemples d'indicateurs d'ouverture au pluralisme utilisés : la connaissance par les partenaires des modes de fonctionnement de l'organisme du répondant ; la reconnaissance par les partenaires de la

spécificité et de la légitimité de l'organisme du répondant; le respect par les partenaires des modes de fonctionnement de l'organisme du répondant.

L'intensité des liens interorganisationnels a été mesurée à partir d'indicateurs permettant d'évaluer l'importance qu'ont les relations communautaire-public dans le vécu organisationnel des acteurs (fréquence de la participation à des tables de concertation, fréquence de la participation à des discussions de cas, fréquence de la communication d'information concernant un usager à un organisme partenaire, etc.).

Les indicateurs de symétrie des relations de pouvoir, une fois réunis pour constituer une échelle, permettent de déterminer dans quelle mesure l'interface entre les organismes communautaires et les établissements publics est coconstruite ou déterminée par un des deux acteurs au détriment de l'autre. La capacité de l'organisme répondant à influencer les projets conjoints, les avantages comparés de la participation à des expériences de collaboration et la capacité de l'organisme à influencer les politiques gouvernementales sont des exemples d'indicateurs retenus pour évaluer cette dimension des relations interorganisationnelles.

Le nombre d'ententes écrites, la proportion des relations qui sont encadrées par des mécanismes de concertation formels et la proportion des relations qui sont encadrés par des protocoles formels sont les indicateurs retenus pour établir le degré de formalisme des relations interorganisationnelles.

Les moyennes de chaque question ont été transposées sur une échelle de 1 à 5. Ainsi les moyennes de 1 à 2,33 étaient considérées de niveau faible, les moyennes de 2,34 à 2,66, comme étant modérée et, finalement, les moyennes de 2,67 et plus ont été interprétées comme étant élevées.

3. RÉSULTATS

Les analyses statistiques réalisées à partir des données recueillies par le biais des questionnaires ne sont pas suffisamment avancées pour que l'on puisse se positionner de façon définitive sur le type de relation qui caractériserait les rapports entre les établissements publics et les organismes communautaires évoluant dans le secteur de l'enfance, de la famille et de la jeunesse dans les six régions du Québec. Cependant, nous croyons qu'il peut être intéressant de présenter quelques résultats préliminaires donnant un avantgoût des dynamiques partenariales à l'œuvre dans ces territoires.

TABLEAU 1
Ouverture au pluralisme institutionnel en fonction du type
d'organisme répondant

Indicateurs	Org. (Moy.)	Faible	Modérée	Élevée
Diriez-vous que vos partenaires connaissent votre mode de fonctionnement et d'intervention spécifique?	OC (4,35)	5,6 %	73,2 %	21,1 %
	EP (4,3)	12,5 %	65 %	22,5 %
Diriez-vous que vos partenaires reconnaissent la spécificité de votre organisation?	OC (4,73)	8,5 %		29,6 %
	EP (5,08)	5 %	42,5 %	52,5 %
Diriez-vous que vos partenaires respectent votre mode de fonctionnement et d'intervention?	OC (4,72)	4,2 %	70,4 %	25,4 %
	EP (4,93)	2,5 %	60 %	37,5 %
Diriez-vous que vos partenaires reconnaissent la légitimité de votre organisation dans le système de services destinés aux jeunes et aux familles?	OC (4,96)	7 %	55 %	38 %
	EP (4,93)	0 %	12,5 %	87,5 %

En ce qui concerne l'ouverture au pluralisme institutionnel, la lecture du tableau 1 semble indiquer que les gestionnaires, autant du secteur communautaire que du réseau public, perçoivent cette ouverture comme étant modérée. Par contre, même si les résultats dégagés des réponses des représentants des deux types d'organisation se situent à l'intérieur de la catégorie modérée (2,35 à 3,6 sur 5), il demeure que les répondants des organismes communautaires semblent percevoir une ouverture au pluralisme moins grande que les répondants des établissements publics. Par exemple, lorsqu'on demande aux gestionnaires si leurs partenaires reconnaissent la spécificité des services et des interventions de leur organisation, les répondants des organismes communautaires sont plus nombreux à considérer cette reconnaissance de la part de leurs partenaires des établissements publics comme étant modérée (62 %) alors que la majorité (52,5 %) des répondants du réseau public évaluent la reconnaissance de la spécificité de leurs interventions par leurs partenaires du milieu communautaire comme étant élevée. De

plus, lorsque nous demandons aux gestionnaires si leurs partenaires de l'autre secteur respectent le mode de fonctionnement (mission, nature des services, mécanisme de référence, etc.) de leur organisme, encore une fois, même si les deux groupes situent majoritairement ce respect dans la portion modérée de l'échelle, le respect perçu par les gestionnaires du réseau public apparaît plus grand que celui perçu par leurs homologues du mouvement communautaire. En effet, 37,5% des gestionnaires des établissements publics considèrent ce respect comme étant élevé contre seulement 25,4% des gestionnaires des organismes communautaires. La différence est encore plus importante lorsqu'on mesure la reconnaissance de la légitimité d'évoluer dans le système de fourniture des services sociaux à l'enfance, à la famille et aux jeunes. Ainsi, 87,5% des gestionnaires des établissements publics évaluent cette reconnaissance de la légitimité de leur organisme à intervenir dans ce secteur comme étant élevée alors que seulement 38% des gestionnaires des organismes communautaires évaluent à ce degré la légitimité manifestée par les partenaires du réseau public.

Les tableaux 2 et 3 font ressortir une intensité des relations également modérée. En effet, les gestionnaires évaluent à un à dix par semaine le nombre moyen de contacts avec les représentants des organismes appartenant à l'autre secteur. Un autre indicateur retenu pour mesurer l'intensité des relations est le nombre de références reçues (et perçues) par semaine par l'organisme du répondant provenant des partenaires. C'est la catégorie «une à dix références» qui a été la plus choisie par les gestionnaires des deux groupes. On peut donc conclure que les relations de collaboration ne sont pas au centre du processus de fourniture

TABLEAU 2
Fréquence des liens en fonction du type d'organisme répondant

	OC	EP
Aucune interaction	4,3%	0%
Une interaction par mois	23,2%	27,5%
Une interaction par semaine	44,9%	52,5%
Une interaction par jour	13%	7,5%
Plus d'une interaction par jour	14,5%	12,5%

TABLEAU 3
Fréquence des références provenant des organismes partenaires
en fonction du type d'organisme répondant

Nombre par semaine	EP	OC
Aucune	20 %	31 %
De 1 à 10	75 %	57,7 %
De 11 à 30	5 %	8,5 %
De 31 à 50	0 %	2,8 %

des services sociaux aux enfants, aux jeunes et aux familles, mais qu'elles sont importantes pour le vécu organisationnel des ressources ayant participé à l'étude. Dans une recherche antérieure (Savard, 2002), les gestionnaires d'organismes communautaires et d'établissements publics avaient d'ailleurs confirmé ce fait en affirmant que, dans le contexte actuel, il était impossible pour une organisation tant publique que communautaire de fonctionner sans entretenir un minimum de relation de partenariat avec les autres acteurs du territoire.

Pour mesurer la variable symétrie des relations entre les organismes communautaires et les établissements publics, nous avons retenu une série d'indicateurs dont la capacité à influencer les décisions lors de collaboration autour d'un projet conjoint de même qu'une appréciation des avantages comparatifs tirés des collaborations par les organismes impliqués. Le tableau 4 nous permet d'observer que les deux groupes de répondants évaluent leur pouvoir d'influence sur les décisions prises dans le cadre des projets conjoints de façon plutôt équivalente même si les gestionnaires des organismes communautaires témoignent d'une influence un peu moindre tout de même. Pour ce qui est de l'évaluation des avantages tirés des relations de partenariat (tableau 5), il apparaît assez clairement que les répondants des organismes communautaires considèrent que les retombées des expériences de collaboration favorisent les établissements publics alors que les répondants des établissements publics sont plutôt d'avis que les deux types d'organismes profitent également de ces collaborations interorganisationnelles.

TABLEAU 4
Capacité de l'organisation du répondant à influencer
les décisions prises dans le cadre d'un projet conjoint
en fonction du type d'organisme

Org. (Moy.)	Faible	Modérée	Élevée
OC (4,71)	8,2%	69,4%	22,5%
EP (5,08)	0%	73,7%	26,5%

TABLEAU 5
Qui tire avantage de la collaboration entre les établissements publics
et les organismes communautaires ?

	Les OC	Les EP	Les deux types d'organisations
Selon OC	7%	52,1%	40,8%
Selon EP	7,7%	2,6%	89,7%

Le degré de formalisme des relations est la dernière dimension retenue pour caractériser les relations entre les organismes communautaires et les établissements publics du secteur de l'enfance, famille et de la jeunesse. Les tableaux 6 et 7 reflètent un degré de formalisme allant de modéré à faible.

Les interfaces entre les organismes communautaires et les établissements publics sont encore peu encadrées par des protocoles et ententes écrites. En effet, plus de 60 % des répondants des organismes communautaires et des établissements publics évaluent à moins de 25 % les relations qui sont encadrées par de tels mécanismes.

TABLEAU 6
Proportion des relations entretenues avec les partenaires de l'autre
catégorie d'organisation qui sont encadrées par des ententes
ou protocoles formels en fonction du type d'organisme

	0 %	1 à 25 %	26 à 50 %	51 à 75 %	76 à 100 %
OC	14,9%	46,8%	12,8%	10,6%	14,9%
EP	3,2%	61,3%	32,3%	0%	3,2%

TABLEAU 7

Proportion des relations entretenues avec les partenaires de l'autre catégorie d'organisation qui sont encadrées par des mécanismes de concertation formelle en fonction du type d'organisme

	0 %	1 à 25 %	26 à 50 %	51 à 75 %	76 à 100 %
OC	9,1 %	37,9 %	22,7 %	22,7 %	7,6 %
EP	0 %	28,0 %	21,9 %	28,2 %	21,9 %

Il semblerait cependant que l'encadrement des relations par le biais de mécanismes de concertation formels (table de concertation, comité clinique, etc.) soit plus fréquent. Les gestionnaires des établissements publics situent le formalisme encadrant la concertation avec le milieu communautaire à un niveau particulièrement élevé. Un peu plus de la moitié (50,1 %) des répondants de ce groupe évaluent effectivement que plus de 50 % de leurs relations sont encadrées par des mécanismes de concertation formels et, de ce nombre, 21,9 % évaluent que c'est plus du trois quart de leurs relations qui sont caractérisées par ce type d'encadrement.

CONCLUSION

Les résultats que nous venons de présenter doivent être interprétés avec prudence. Ceux-ci n'ont effectivement pas encore fait l'objet d'analyses statistiques très poussées. Cependant, nous croyons que, dans leur état actuel, ces premiers résultats peuvent être considérés comme des pistes de réflexion intéressantes. Ainsi, lorsqu'on analyse les résultats que nous venons de présenter dans l'optique de situer les interfaces entre les établissements et les organismes communautaires à l'intérieur du modèle adapté de Coston, le type de relation qui semble se rapprocher le plus de celui se dégageant des réponses fournies par les répondants est le modèle dit de coopération. Ce modèle, rappelons-le, se caractérise par une ouverture au pluralisme institutionnel, une intensité des relations, une symétrie des relations et un degré de formalisme modérés. Ce type de relation ne s'inscrit pas dans une conception socioétatique ou socio-communautaire pure des relations entre les établissements publics et les organismes communautaires mais correspond à une position plutôt intermédiaire. Les établissements publics reconnaissent l'importance et la pertinence des actions posées par les organismes communautaires

mais, en même temps, ils veulent maintenir leur position dominante dans le système. Coston parle d'une coexistence non contraignante pour définir cette relation. Dans le contexte québécois, les relations entre les organismes communautaires et les établissements publics dépassent, selon nous, ce niveau de relations. De fait, la reconnaissance des organismes communautaires comme partenaires importants du système sociosanitaire est un phénomène réel et non uniquement un principe invoqué dans les documents gouvernementaux. L'augmentation du nombre et de l'importance pour les organismes des relations de collaboration interorganisationnelle a été maintes fois démontrée. Cette reconnaissance va-t-elle jusqu'à l'octroi d'un titre de partenaires égaux en droits et en capacités d'influence sur les programmes et les services destinés aux enfants, aux jeunes et aux familles? Les réponses plus nuancées fournies par les répondants des organismes communautaires concernant certains aspects des relations de partenariat, tels que la reconnaissance de leur spécificité et de leur légitimité par les partenaires du réseau public ou encore lorsque interrogés sur les gagnants du partenariat, nous obligent à être prudent avec ce genre d'affirmation. Nous devons pousser plus loin nos analyses avant de nous positionner plus définitivement. Il sera également intéressant de vérifier ultérieurement si la réalité observée dans le secteur de l'enfance, de la famille et de la jeunesse est représentative de l'ensemble des relations qui existent entre les établissements publics et les organismes communautaires, tous secteurs confondus, ou si elle se cantonne à ce champ d'intervention. Comparer les perceptions du partenariat entretenues par les gestionnaires des organisations avec celles des intervenants fait également partie des projets que nous entretenons. Dans le feu de l'action, au moment de répondre de façon concrète à des besoins et demandes des usagers, quelle est notre ouverture, comme intervenant, aux visions, philosophies et modes d'intervention véhiculées par les intervenants des collaborateurs des autres organisations? Les réponses à ces questions devraient enrichir nos connaissances sur les modèles de relations qui se développent entre les établissements publics et les organismes communautaires engagés dans le développement social de leur communauté. L'Institut national de santé publique, rappelons-le, considère que le partenariat et la concertation sont des stratégies et principes incontournables pour favoriser un tel développement social. Mais est-ce que les orientations récentes de l'État en matière d'organisation des services (création des Centres de santé et de services sociaux, intégration des organismes communautaires dans des réseaux intégrés de services par le biais d'ententes de services) favorisent réellement l'implantation d'une

culture interorganisationnelle valorisant et permettant l'opérationnalisation de ces principes? Les réactions suscitées par ces nouvelles politiques chez les organisateurs communautaires (Fournier, 2005; Lachapelle, 2005) et chez certains observateurs (Bourque, 2003) nous obligent à un certain scepticisme ou, à tout le moins, à la prudence.

BIBLIOGRAPHIE

- BOUCHARD, C. (dir.) (1991). *Un Québec fou de ses enfants*, Rapport du Groupe de travail pour les jeunes, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 179 p.
- BOURQUE, D. (2003). *Nouvelles données dans les rapports entre le réseau public et les organismes communautaires*, Cahier du LAREPPS, Montréal, UQAM, 30 p.
- CLICHE, G. (dir.) (1998). *Agissons en complices: pour une stratégie de soutien du développement des enfants et des jeunes*, Rapport du Comité Jeunesse, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux.
- CONDAMINES, C. (1988). «Les ONG et les pouvoirs publics», *Tiers-Monde*, vol. 29, n° 116, p. 1229-1236.
- COSTON, J. (1998). «A Model and Typology of Government-NGO Relationships», *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 27, n° 3, p. 358-382.
- DUMAIS, A. (1991). *Les CLSC et les groupes communautaires en santé. Un aperçu de leur collaboration*, Centre de recherche sur les services communautaires.
- DUVAL, M., A. FONTAINE, D. FOURNIER, S. GARON et J.-F. RENÉ (2005). *Les organismes communautaires au Québec: pratiques et enjeux*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur.
- FOURNIER, J. (2005). «Un programme de commandite pour les CSSS?», *Interaction communautaire*, été, p. 25.
- GODBOUT, J., M. LEDUC et J.-P. COLLIN (1987). *La face cachée du système*, Rapport de recherche présenté dans le cadre de la Commission sur les services de santé et les services sociaux, Québec, Gouvernement du Québec, vol. 22.
- GROULX, L.-H. (1993). *Le travail social, analyse et évolution, débats et enjeux*, Laval, Agence D'Arc.

- INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE (2002). *La santé des communautés : perspectives pour la contribution de la santé publique au développement social et au développement des communautés*, Québec, Institut national de santé publique.
- LACHAPELLE, R. (2005). « Contradiction ou opportunité? », *Interaction communautaire*, été, p. 13-14.
- LEBON, A. (dir.) (1998). *État de la situation et recommandations au regard de la liste d'attente en protection de la jeunesse en date du 24 juin*, Rapport du Groupe d'experts en organisation clinique en matière de jeunesse, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 117 p.
- LESEMANN, F. (1987). *Les nouvelles pauvretés, l'environnement économique et les services sociaux*, Québec, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, synthèse critique n° 4, Gouvernement du Québec.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1996). *La réforme des systèmes de santé, la volonté de changement*, Paris, OCDE, coll. « Études de politique de santé », n° 8.
- SAVARD, S. (2002). *La concertation et la collaboration autour de la fourniture de services sociaux aux jeunes et aux familles : une analyse stratégique*, Thèse de doctorat, Faculté des études supérieures, Université Laval.
- SAVARD, S., D. TURCOTTE et A. BEAUDOIN (2004). « Le partenariat et les organismes sociosanitaires du secteur de l'enfance, de la famille et de la jeunesse : une analyse stratégique », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 16, n° 2, p. 160-177.

LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL À L'ÉCHELLE MUNICIPALE LE CAS DES POLITIQUES FAMILIALES MUNICIPALES

Lucie Fréchette

Département de travail social et des sciences sociales

*Coordonnatrice du Centre d'étude et de recherche en intervention sociale
(CÉRIS)*

Université du Québec en Outaouais

Le développement social se déploie dans diverses directions toutes axées sur le développement des individus, des familles et des collectivités en favorisant l'expression des potentialités et la réduction des écarts. L'intervention significative dans ce domaine s'appuie sur la solidarité sociale, l'inclusion et la participation citoyenne. À l'échelle nationale, le développement social est largement tributaire d'un projet de société porté par l'État et les organisations de la société civile ; il s'exprime par la mise en œuvre de politiques sociales. À l'échelle régionale, il se réalise plus souvent en contexte de développement de solidarités collectives dans la mise sur pied de services de proximité et de participation citoyenne mais aussi par la voie de politiques en territoire municipal. C'est dans cette optique que notre texte aborde le développement social, soit dans ses manifestations à l'échelle municipale et plus particulièrement à travers les politiques familiales municipales. Après avoir présenté quelques repères historiques et contextuels, nous décrirons brièvement les éléments constitutifs des politiques familiales municipales et traiterons de la question du passage à l'action en faveur des familles en territoire municipal. Sans entrer dans une présentation complexe des éléments méthodologiques, nous pouvons toutefois indiquer ici que le texte s'appuie sur diverses recherches dont principalement une sur la contribution au développement local de divers dispositifs dont des organisations promouvant la mise en place de politiques familiales municipales et une autre portant sur les intérêts des élus et des répondants pour les questions familiales dans une

quarantaine de municipalités du Québec¹. L'analyse de nos résultats fait ressortir des convergences entre le développement social et les politiques familiales municipales.

1. FAMILLE ET POLITIQUES SOCIALES AU QUÉBEC

Les rapports entre les pouvoirs publics et la famille est une vaste question. L'existence d'une politique familiale n'en est qu'une facette dans un contexte où les changements sociaux qui ont accompagné les transformations de la famille ont accéléré le rôle de l'État (Valois, 1998; Roy, Lépine et Robert, 1990). Les pouvoirs publics dans le contexte d'un État providence en sont venus à développer, à partir de logiques juridiques et sociales, un ensemble de services diversifiés destinés aux familles ou à l'un ou l'autre de ses membres. Outre les services institutionnels, l'État, ici et ailleurs, a été sollicité de façon assidue par le secteur communautaire pour développer des services de proximité à la famille (Bonnamy et May, 1999; Laville, 1992; Vaillancourt *et al.*, 2001; Fréchette, 2000) de façon à instaurer une relation de service fondée sur des rapports plus personnalisés et établie dans une perspective d'*empowerment* ou de pouvoir d'agir. La place qu'accordent les sociétés aux familles est ainsi aux confins du privé et du public (Giroux, 1992).

C'est avec les années 1960 et la Révolution tranquille au Québec que le mouvement familial entreprend une action qui débouchera peu à peu sur la réclamation d'une politique familiale. Lemieux et Comeau (2002) ont brossé un portrait éloquent du mouvement familial au Québec d'après 1960 qui évoque, entre autres réalisations, l'instauration d'une politique familiale à l'échelle québécoise. La question des politiques familiales municipales, d'abord tributaire de cette histoire, a développé ses propres repères historiques en territoire municipal.

-
1. La recherche *La contribution de pratiques de prévention, d'insertion et de développement local au développement des communautés locales* a été soutenue financièrement par l'ancien ministère du Développement des ressources humaines du Canada et la recherche intitulée *La recherche sur la famille dans les municipalités québécoises* a été menée en partenariat par L. Fréchette (CÉRIS), J. Lizée (CAMF) et la Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique de l'ancien ministère de la Famille et de l'Enfance du Québec, qui l'a soutenue financièrement.

Les premiers énoncés promouvant une action politique en faveur des familles à l'échelle locale remontent au début des années 1980, lorsque le gouvernement du Québec entreprend une consultation publique sur la politique familiale (Lizée, 2004). Au cours des années 1980, la Fédération des unions de familles (FUF) prend l'initiative de regrouper les organisations intéressées par l'élaboration d'une politique familiale québécoise (RIOPFQ) enclenchant ainsi, à travers ce regroupement inter-organismes pour une politique familiale au Québec, un mouvement qui assure que le point de vue communautaire familial sera considéré dans l'établissement des assises de cette politique. La tension entre secteur communautaire familial et pouvoirs publics variera selon les événements qui se produiront au fil des ans. La présence constante de ce contre-pouvoir fait que le projet de politique familiale ne se présentera pas que sous l'angle envisagé par les pouvoirs publics. En 1984, le gouvernement du Québec publie le Livre vert intitulé « Pour les familles québécoises » et crée, au cours de la même année, un secrétariat à la politique familiale. Une autre forme de regroupement et de représentation en matière familiale aura offert au cours des décennies un appui précieux ; il s'agit du Conseil des affaires sociales et de la famille (CASF) créé en 1971. En 1987, le Secrétariat à la politique familiale publie des énoncés qui tiennent lieu de politique familiale québécoise. En 1988, le gouvernement crée le Conseil de la famille et de l'enfance et publie un premier plan d'action intitulé *Famille en tête*, qui sera suivi de deux autres (1992 et 1995). En 1997, le Québec se dote d'un ministère de la Famille et de l'Enfance² lequel par l'intermédiaire de la ministre déléguée créera en 1999 le Forum des partenaires de la politique familiale. Finalement, en 2002, le ministère produit le *Plan concerté pour les familles du Québec*, plan qui spécifie que les municipalités sont des instances importantes pour le développement des familles, ce qui entraînera l'institution d'une mesure de soutien aux municipalités qui s'engagent dans un processus d'élaboration d'une politique familiale. C'est dans ce contexte global que le palier municipal a été appelé à diverses reprises au fil des ans à agir en faveur des familles. À la fin des années 1980 les premiers jalons des politiques familiales municipales sont posés. La ville de Brossard sera pionnière en la matière en 1989 suivie de plusieurs autres dans le courant des années 1990. L'un des principaux acteurs dans l'instauration des politiques familiales au Québec est le Carrefour action municipale et famille (CAMF). D'abord un programme de la FUF

2. Ce ministère sera aboli en 2003 par le gouvernement Charest, qui l'intégrera dans le nouveau ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille.

devenue elle-même la FQOCF (Fédération québécoise des organismes communautaires Famille), le CAMF est né en 1988 pour devenir une organisation autonome en 2001. Il mène une action de nature sociale et politique en faveur du développement des familles, et ce, par le soutien au développement de politiques familiales municipales sur tout le territoire québécois (Fréchette, 2003). Il regroupe les MRC, les municipalités et les arrondissements intéressés par le développement d'une politique familiale.

Au cours des années 1990, le contexte national et international se prête de plus en plus à l'émergence d'un courant en faveur de la promotion de la famille, fondement principal de nos sociétés. L'Organisation des Nations Unies soutient ce mouvement en décrétant l'année 1994 «l'Année internationale de la famille». Cette année internationale a constitué une année charnière pour réfléchir à la valeur accordée à la famille dans les sociétés contemporaines et une année où les divers paliers de gouvernements ont été appelés à confirmer leur engagement à l'endroit des familles. Les municipalités répondent favorablement et, encouragées par le CAMF³, plusieurs d'entre elles développent des politiques ou précisent des actions en faveur des familles sous l'impulsion des responsables des questions familiales des conseils municipaux. En 2000, le Québec compte une soixantaine de municipalités détentrices de politiques et quelques dizaines d'autres en voie de s'en pourvoir sans compter les nombreuses municipalités ayant désigné un «responsable des questions familiales» (RQF) parmi les membres du conseil municipal. Son mandat consiste à veiller aux effets sur la famille des projets ou décisions adoptés par les municipalités.

2. POLITIQUES FAMILIALES ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL À L'ÉCHELLE MUNICIPALE

Les dispositifs de socialisation que sont la famille, l'école et le milieu de travail ont subi de nombreuses transformations au cours des dernières décennies. On parle ainsi de transformations profondes des modèles familiaux, de remise en question de l'école comme milieu de vie et de crise

3. Le Carrefour action municipale et famille a développé un programme conseil auprès des municipalités qui développent une politique familiale dans le cadre d'une mesure de soutien octroyé par le gouvernement du Québec. Une équipe de six formateurs accompagne la démarche des municipalités.

de l'emploi. Ces transformations s'inscrivent de plus dans un contexte social plus large où se posent des défis propres aux territoires urbains ou ruraux. On peut alors songer à des questions reliées au processus d'appauvrissement et à l'exclusion qui marquent les populations de quartiers des grands centres urbains, ou encore à la dévitalisation affectant des régions rurales. Dans ce contexte où le développement social et le développement socioéconomique ont été mis à rude épreuve, la question familiale a souvent été révisée à la lumière de la question sociale. La famille était plus souvent examinée sous l'angle de ses transformations⁴, des problèmes sociaux l'affaiblissant ou la perturbant, qu'à travers le prisme des facteurs favorisant son propre développement et sa contribution au développement local. L'intervention publique visant la famille plus souvent socialisée et problématisée a aussi été affectée par la crise des ressources publiques (Commaille et Martin, 1998).

Parallèlement à ce courant, d'autres voix militant pour la prise en compte du développement de l'ensemble des familles, sans occulter bien sûr les familles aux prises avec des problèmes qui les fragilisent, se sont fait entendre. Les voix émanaient principalement des mouvements familiaux, comme la Fédération des unions de familles, ou affiliés à l'État, comme le Conseil de la famille et de l'enfance. Dans toute cette mouvance sociale et politique, les soutiens étatiques apparaissent de plus en plus, aux yeux des familles, comme un droit acquis ou une nécessité pour mettre en place des conditions favorisant leur développement harmonieux tout en faisant craindre une ingérence qui menacerait les solidarités familiales et de voisinage (Pitrou, 1991).

Le rapport politique de la famille aux institutions est aussi vécu à une échelle dont on fait moins état dans la littérature, soit celle des institutions politiques municipales. On s'attarde peu dans les discours scientifique et communautaire à la place de la famille dans ses relations avec les structures sociales municipales. Pourtant, au Québec, depuis 1989, une centaine de municipalités ont élaboré des politiques familiales. Les changements sociaux et politiques contemporains font émerger des

4. Nous ne référerons pas le lecteur aux nombreuses études sur l'évolution et les transformations de la structure familiale, ni aux descriptions de la situation des familles, ni aux interventions auprès des familles, mais bien à trois sources complétant les revues scientifiques : 1) les écrits du Conseil de la famille et de l'enfance <www.cfe.gouv.qc.ca>; 2) les documents de l'Institut Vanier de la famille webmaster@vifamilyca; 3) la série de volumes *Comprendre la famille*, issue des Symposiums québécois de recherche sur la famille publiés aux Presses de l'Université du Québec depuis 1992.

rapports à l'espace où le local et les lieux produisent du sens et des identités collectives que la société globalisée ne réussit plus à engendrer (Laurin, Klein et Tardif, 2001). Serait-ce l'un des facteurs expliquant que la question familiale s'inscrit de plus en plus dans l'arène de la politique municipale québécoise, espace politique actuellement le plus près des familles?

La politique familiale : une affaire collective

La politique familiale s'enracine dans une municipalité pourvu qu'elle soit une affaire collective, car elle est tributaire de la participation sociale. Même les élus municipaux les mieux intentionnés ne pourraient la rendre effective si la population n'est pas encouragée à s'y engager. Comme dans l'ensemble du développement social, la participation citoyenne est indispensable au passage à l'action. Comme le mentionne Letarte (2003) dans son étude sur les municipalités et le développement social, une démocratie de représentation ne suffit pas. Selon ses termes, «la démocratie doit être vivante dans la vie quotidienne...», a fortiori lorsqu'il est question du mieux-être des familles. C'est dans cet esprit sans doute que plusieurs municipalités ont développé un processus collectif d'élaboration de leur politique familiale. La plupart d'entre elles l'ont fait au moyen d'un comité promoteur incluant des représentants de divers secteurs de la société intéressée par la question familiale. Par exemple, Sorel, qui développe actuellement sa politique familiale, compte huit membres provenant du milieu municipal, de la commission scolaire, du milieu de la santé et des services sociaux, d'organismes communautaires et de parents citoyens.

Au contexte social et politique qui prévalait lors de la mise sur pied des premières politiques familiales municipales s'ajoute aujourd'hui une demande du citoyen parent pour une plus grande proximité de la part des institutions de développement social ou de développement local. C'est pourquoi, ces politiques sont plus souvent d'abord de l'ordre de la promotion de valeurs familiales et du soutien parental et sont souvent des textes d'intention qui ont besoin d'un plan d'action pour en assurer des retombées concrètes dans le milieu. En général, la politique familiale constitue un cadre de référence qui aide les dirigeants et les intervenants municipaux à «penser et agir famille», pour reprendre une expression consacrée par le guide élaboré par le Conseil de la famille en 1989. Afin de mieux appuyer ces propos, voyons brièvement en quoi consistent les politiques familiales municipales.

3. LES POLITIQUES FAMILIALES MUNICIPALES (PFM) EN QUELQUES GRANDS TRAITS

Bien que toutes les politiques familiales municipales ne soient pas identiques, elles ont certains éléments en commun. En voici quelques-uns : une définition de la famille, un profil des familles de la municipalité ou de la MRC, les objectifs poursuivis, des principes d'intervention, des champs d'intervention. Elles sont généralement suivies d'un plan d'action comprenant des moyens d'action et un échéancier. Nous décrivons ici à grands traits ces divers éléments en illustrant nos propos d'extraits de politiques familiales de trois municipalités : Blainville, Sherbrooke et Drummondville.

Habituellement, les politiques familiales municipales visent l'amélioration constante de la qualité des services municipaux en faveur des familles ou le maintien et l'amélioration du milieu de vie des familles. Cela se traduit par les différents objectifs qui y sont spécifiés comme le montre un extrait de la politique familiale adoptée par la municipalité de Blainville.

3.1. Objectif de la politique familiale de Blainville

1. Développer un milieu de vie favorable à l'épanouissement de la famille dans toute sa diversité.
2. Favoriser l'amélioration constante et continue de la qualité de vie des services en faveur des familles.
3. Fournir à l'administration municipale un cadre de référence, et d'intervention afin d'introduire, de prévoir, d'encourager ou d'intensifier l'idée de la famille dans la communauté.
4. Valoriser le milieu familial par la promotion d'activités familiales et communautaires dans l'ensemble de la ville et de ses différents quartiers.
5. Stimuler le partenariat de tous les intervenants de la ville pour une action communautaire favorable à l'épanouissement des familles. (Politique familiale de Blainville, 1996, p. 11.)

D'autres municipalités fonctionnent à partir de grands objectifs et se feront plus explicites dans d'autres parties de la politique. Ainsi, Sherbrooke ne mentionne que trois grands objectifs (présentés ci-après), mais traite abondamment des champs d'intervention, comme on le verra plus loin.

3.2. Objectifs de la politique familiale de Sherbrooke

1. Offrir un milieu de vie favorable au développement des familles déjà établies à Sherbrooke.
2. Favoriser l'établissement de nouvelles familles à Sherbrooke.
3. Fournir à l'administration municipale et à ses partenaires des orientations afin de penser et agir en fonction des familles.

Les objectifs précisent l'intention des municipalités en ce qui concerne l'amélioration de la qualité de vie des familles sur leur territoire. Ils ont souvent pour effet premier d'inciter les municipalités à prendre une orientation famille dans leurs décisions et leurs initiatives, tout en cherchant à harmoniser les actions déjà entreprises ou en voie de l'être. La façon d'agir globale de la municipalité se traduit ensuite par un énoncé de valeurs ou de principes qui guideront les choix à faire et les mesures à inscrire dans les éventuels plans d'action en faveur des familles. C'est dans cet esprit qu'on trouve à Drummondville sept grands principes.

3.3. Principes directeurs de la politique familiale de Drummondville

1. La diversité des familles : reconnaissance des divers modèles familiaux (biologique, monoparental, recomposé, d'accueil, d'adoption).
2. La dynamique des familles : reconnaissance de la famille comme entité, les membres s'influencent entre eux, une intervention qui s'adresse à un membre d'une famille peut avoir des effets sur les autres membres.
3. Le milieu comme intervenant : reconnaissance du milieu comme le deuxième lieu de socialisation des familles, milieu qui a ses ressources, ses compétences et ses responsabilités dans l'organisation de la vie communautaire nécessaire au soutien des familles.
4. Le partenariat avec les familles : reconnaissance que les parents sont les premiers responsables de leur cadre de vie familiale, les municipalités pouvant toutefois influencer ce cadre de vie ; importance de reconnaître l'apport des deux parties.
5. Le soutien aux familles : actions municipales doivent soutenir les efforts des familles tout en respectant leur autonomie.

6. La complémentarité des interventions: complémentarité des interventions entre les services municipaux, paramunicipaux et les organismes du milieu.
7. L'implication municipale: actions posées à l'égard des familles seront définies à travers les secteurs d'intervention relevant de la responsabilité municipale. (Politique familiale de Drummondville, 1999, p. 20-21.)

Une politique familiale est multidirectionnelle et s'adresse à divers champs de compétence municipale. Les champs d'intervention les plus retenus par les municipalités en matière de politique familiale sont l'aménagement du territoire, l'environnement, l'habitation, les loisirs, la culture, la sécurité, la santé, le transport, l'information, la concertation, l'administration municipale. Ainsi, Drummondville énumère six champs d'intervention qui correspondent à six services municipaux en lien avec des préoccupations exprimées par les familles: l'organisation municipale, le loisir, la culture et la vie communautaire, l'information et la communication, la sécurité, l'habitation, l'environnement et l'urbanisme, le transport. Le MESSQ relève quant à lui l'habitation, le loisir, les sports et la culture, la sécurité et le transport comme les grands domaines de l'intervention municipale eu égard à la famille (Lajoie, 2003).

Du côté de Sherbrooke, le comité d'élaboration de la politique familiale a retenu diverses orientations pour guider les élus, les services municipaux, les arrondissements et les organismes reconnus par la Ville lors de leurs prises de décisions. Ces orientations, bien qu'elles ne soient pas désignées comme telles, s'assimilent à des champs d'intervention commandant des actions en faveur de la promotion de la famille et de sa qualité de vie en territoire municipal. Des extraits de la politique de la municipalité de Sherbrooke illustre le passage de l'orientation à l'action en présentant d'abord les orientations adoptées puis en examinant le suivi accordé à la troisième orientation.

3.4. Orientations inscrites dans la politique familiale de la municipalité de Sherbrooke

1. Développer une préoccupation familiale dans l'offre de services municipaux.
2. Innover afin de maintenir et accroître la collaboration avec les organismes et partenaires œuvrant auprès des familles sherbrookoises.

3. Faciliter le développement d'un sentiment d'appartenance des familles envers leur milieu.
4. Maintenir et améliorer la qualité de l'environnement dans lequel les familles évoluent.
5. Reconnaître la communication comme moyen privilégié de faire participer les familles à la vie municipale.
6. Assurer l'accessibilité aux services, aux activités et aux infrastructures disponibles sur le territoire de la ville de Sherbrooke.

La Ville va au-delà de l'orientation générale et détaille le genre d'action à adopter. Les actions proposées en lien avec l'orientation 3 appuient le propos.

Orientation 3

- Faciliter le développement d'un sentiment d'appartenance des familles envers leur milieu ;
- Encourager et soutenir l'implication des familles dans l'organisation et l'animation de leur quartier ;
- Encourager les familles à prendre des initiatives pour animer leur milieu ;
- Encourager les activités et les événements permettant aux familles de se rencontrer et de créer des liens ;
- Soutenir l'organisation de la vie de quartier ;
- Souligner de façon spéciale l'arrivée de nouvelles familles ;
- Reconnaître les parcs comme lieu d'intégration des familles ;
- Reconnaître le bénévolat comme force vive du milieu et favoriser son développement au sein des quartiers. (Politique familiale de Sherbrooke, 2003, p. 15.)

La participation s'inscrit dans le long terme et traverse la mise en œuvre des politiques dans le champ municipal. Letarte (2003) la décrit comme « une voie d'accès à la création de solidarités collectives nécessaires en vue de trouver des solutions aux problèmes complexes auxquels sont confrontées les communautés » (p. 9). C'est ce que confirme notre recherche (Fréchette, 2004) avec des cas tels que Sherbrooke et Drummondville. Dans le cas de Sherbrooke, qui a redéfini sa politique au lendemain des fusions municipales, un large processus participatif a mis à contribution des élus et des citoyens dans chaque arrondissement. La construction de la politique est progressive, en lien avec une

consultation large des citoyens et des processus de rétroaction solides. La mobilisation peut aussi s'élargir comme dans la ville de Gatineau qui a tenu un Forum sur la famille en novembre 2004 après plusieurs mois de consultation de groupes du secteur communautaire, du secteur public et du secteur privé. Dans le cas de Drummondville, la politique date de 1999. La participation citoyenne ne s'est pas limitée à sa mise en œuvre, mais se poursuit grâce à un comité de soutien à la politique familiale. Composé d'une vingtaine de membres, il regroupe des représentants des services sociaux, du domaine de la santé, des élus municipaux, des gens du milieu scolaire, de la pastorale sociale diocésaine, du secteur privé, des services de garde, etc.

La politique familiale à l'échelle municipale ne prend sens que si elle est une affaire collective. En effet, bien que la famille corresponde à ce qu'on nomme la sphère privée, son mieux-être est l'affaire de toute une communauté. Les politiques familiales municipales qui traversent avec succès l'épreuve du temps sont celles qui évoluent dans ce que le Carrefour action municipale et famille nomme la communauté agissante. Cela dit, nous ne pouvons cependant pas taire le fait que les politiques sont d'abord de l'ordre de l'intention et que ce sont les plans d'action qui leur fournissent des lendemains avec des retombées concrètes pour la population locale.

4. LE PASSAGE À L'ACTION, QUESTION DE VOLONTÉ POLITIQUE ET D'INTÉRÊTS DES ACTEURS

Le passage à l'action en termes de politiques familiales s'exprime surtout dans les plans d'action qui s'élaborent aux lendemains de l'adoption des politiques par les conseils municipaux. Ces plans d'action ont à franchir l'épreuve des intérêts diversifiés avec lesquels doivent composer les conseils municipaux surtout au moment de l'adoption de leur budget annuel et de leur plan, le plus souvent triennal, d'immobilisation (De la Durantaye, 2004). Parmi les principaux acteurs impliqués dans ces processus décisionnels, les élus municipaux comptent pour beaucoup. Certains d'entre eux sont plus sensibles aux besoins des citoyens en tant que famille, vu leur connaissance de la situation de leurs concitoyens et des familles de leur territoire électoral ou municipal. Cette sensibilité varie également selon leurs motivations personnelles et leurs intérêts respectifs, deux éléments qui constituent des moteurs d'action et d'engagement social.

Le passage à l'action, l'effort à consentir pour livrer une bataille, l'énergie consacrée à un dossier ne sont pas seulement associés à la perception des besoins de la population, mais aussi fortement liés au sentiment de satisfaction que l'on en retire et à l'intérêt que l'on porte à la question traitée. Même si les municipalités constituent l'unité territoriale de plus petite dimension en matière de gouvernance, les dynamiques sociales, économiques et politiques qui s'y croisent renvoient à des imaginaires différents quant au bien-être des citoyens et des familles. En outre, la famille étant un sujet vaste, elle engendre également des imaginaires différents et des intérêts différents. En ce sens, une recherche menée en partenariat avec le Centre d'étude et de recherche en intervention sociale (CÉRIS) et le Carrefour action municipale et famille (CAMF) et soutenue par le MFEQ a exploré les principaux sujets relativement à la famille et à l'action en faveur des familles chez les élus municipaux responsables des dossiers issus des politiques familiales et des RQF (Fréchette et Lizée, 2004).

La recherche a mis à contribution des participants dans une trentaine de municipalités et MRC du Québec. Le traitement et l'analyse effectués ont permis de classer les sujets en six grandes catégories thématiques : 1) l'identité et le sentiment d'appartenance ; 2) le loisir accessible et rassembleur des familles ; 3) les rapports intergénérationnels et les services publics ; 4) l'intersectorialité de l'action en faveur des familles ; 5) les politiques familiales en contexte de fusion municipale ; 6) la qualité de vie d'une communauté. Nous reprendrons brièvement chacun de ces thèmes qui sont tous reliés au développement social.

4.1. L'identité et le sentiment d'appartenance

Les municipalités cherchent à ce qu'un lieu, un quartier ou une ville soient des éléments constitutifs de l'identité des individus. Elles promeuvent une inscription territorialisée des modes de vie, des habitudes, des goûts, des différences portées par les ménages et les familles. On veut créer des événements ou des services qui donnent du sens à l'espace municipal à partir d'éléments matériels, de facteurs relationnels et de charges symboliques. Les nouvelles villes espèrent créer un sentiment d'appartenance à un espace modifié en y induisant des pratiques culturelles partagées par l'ensemble de la population. Les promoteurs de politiques familiales veulent induire une « culture famille » comme facteur de cohésion des nouvelles villes.

Selon les répondants, le sentiment d'appartenance est menacé par le départ des jeunes vers les grands centres urbains. Au-delà de l'éloignement des jeunes de leur famille, les régions et municipalités rurales déplorent la perte de cette force que constitue la jeunesse d'un territoire régional.

4.2. Le loisir accessible et rassembleur des familles

Parmi les services municipaux, le loisir est celui qui est le plus rapidement associé aux intérêts de la famille. Toutes les municipalités sont d'ailleurs dotées d'un service associant le plus souvent le sport, les loisirs et la vie communautaire et, parfois, la culture. Les élus considèrent le loisir comme une source de détente et de développement individuel en plus d'être selon eux un secteur rassembleur des familles et créateur de réseaux entre gens de la municipalité. Se pose cependant la question de l'accessibilité au loisir pour les familles en situation précaire ou appauvrie.

4.3. Les rapports intergénérationnels et les services publics

Le sujet des rapports intergénérationnels soulève principalement les questions du rapport des adolescents à la ville et du rapport des personnes âgées à la vie familiale et à la vie municipale et, de façon occasionnelle, la question de la participation des pères aux activités locales.

La sensibilité aux difficultés vécues par les jeunes se heurte à la perception de leurs comportements déviants ou à risque qui créent de l'insécurité dans les lieux publics. Selon l'expression de Commaille, Strobel et Villac (2002), il y a tension idéologique entre «la jeunesse dangereuse et la jeunesse en danger». L'animation des jeunes, leur insertion sociale et économique ainsi que leur participation à des structures officielles au plan municipal suscitent l'intérêt.

Les rapports entre les aînés et les jeunes familles sont aussi une source d'intérêt avec des thèmes comme le logement intergénérationnel, les liens entre les jeunes et les aînés et le sentiment de sécurité. On veut encourager les interactions entre les personnes âgées et les jeunes générations.

4.4. L'intersectorialité ou les rapports de partenariat

Les municipalités, même les plus concernées par la question familiale, sont conscientes qu'elles ne détiennent pas l'exclusivité du mandat de la promotion du bien-être des familles. La question traverse le territoire

municipal et plusieurs acteurs ont un rôle à jouer, qu'il s'agisse du milieu scolaire, des institutions de la santé et des services sociaux ou encore d'organisations du secteur associatif ou communautaire. Les élus municipaux en sont conscients mais se demandent comment relever le défi d'établir des partenariats productifs.

4.5. Les défis de la conjoncture sociopolitique en situation de fusion de municipalités

Les élus municipaux sont des personnages politiques d'abord et leur sensibilité à la conjoncture sociopolitique est toujours vive. Au moment de notre recherche, l'harmonisation des politiques familiales dans les municipalités fusionnées et la résistance à l'établissement de politiques familiales ailleurs étaient deux sujets fort débattus et significatifs eu égard à la conjoncture du début des années 2000 marquée par les fusions municipales et la pression pour accroître les responsabilités des municipalités sans l'assurance d'obtenir les ressources financières nécessaires.

4.6. La qualité de vie et les problèmes sociaux et économiques des familles

La qualité de vie évoque le développement social, le développement local et le développement économique. Les échanges, dans le cadre de la recherche à laquelle nous nous référons, ont aussi traité le sujet par l'autre bout de la lorgnette et relevé les difficultés des familles vulnérables ou en situation de précarité. Les difficultés les plus souvent mentionnées sont l'isolement, le suicide, le chômage, l'appauvrissement, le retrait des infrastructures économiques ou des services institutionnels du territoire, la démographie asymétrique et divers problèmes de santé mentale.

L'interprétation des intérêts exprimés par les élus et les RQF indique qu'il y aurait des liens à établir avec les intérêts de plusieurs autres groupes d'acteurs sur le plan local ou régional. C'est souvent la méconnaissance mutuelle des acteurs qui empêche d'entreprendre des démarches communes. Le rapprochement entre les groupes d'un même territoire permet de décloisonner les interventions, ce qui ajoute à leurs retombées. Cependant, le défi est actuellement de taille étant donné la disparition ou la menace de disparition d'organisations qui auparavant carburaient à l'addition de force comme les CLSC et les CLD. Les conférences régionales des élus (CRÉ) sauront-elles éviter le piège de ne rassembler que des acteurs ayant le même point de vue sur le

développement et sauront-elles relever le défi de la pluralité des intérêts et des partenaires? La question est posée par plusieurs promoteurs des politiques familiales tout comme par des organisations communautaires promotrices du développement social.

5. UN PROCESSUS DE CONVERGENCE DES INTÉRÊTS VERS LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS ET LA QUALITÉ DE VIE DES FAMILLES

En conclusion, rappelons qu'aux yeux des élus municipaux, tous les services mis en œuvre dans les municipalités concernent de près ou de loin la qualité de vie dans le territoire municipal et, par extension, la qualité de vie des familles. L'équation apparaît cependant un peu trop simple. On ne saurait isoler la famille pour en faire une unité dont le bien-être est distinct de celui du reste de la population. De même, quand on pense développement social d'une communauté, on ne peut isoler les réponses collectives aux priorités d'un milieu du processus d'appropriation des enjeux locaux et de l'action communautaire par les acteurs du milieu que sont les familles, les organisations communautaires, les organismes publics et les élus (Bourque et Favreau, 2004).

L'expérience du développement de politiques familiales dans les municipalités québécoises confirme que l'attention à la famille, à sa promotion et à ses difficultés a davantage à pénétrer la communauté locale tout comme les ressources que constituent les familles doivent contribuer au développement social de la communauté. Elle rappelle aussi que le développement social exige la convergence d'intérêts au sein d'une communauté. La compréhension des uns par les autres et la découverte de zones d'intérêts communs favorisent la mise en œuvre de mesures de développement social. C'est du moins l'expérience de nombre de municipalités dans leur trajectoire d'élaboration d'une politique familiale.

BIBLIOGRAPHIE

- BONNAMY, J. et N. May (1999). *Services et mutations urbaines. Questionnement et perspectives*, Paris, Anthropos.
- BOURQUE, D. et L. FAVREAU (2004). «Le développement des communautés: les concepts, les acteurs et les conditions de succès», *Développement social*, vol. 4, n° 3, p. 26-29.

- COMMAILLE, J. et C. MARTIN (1998). *Les enjeux politiques de la famille*, Paris, Bayard.
- COMMAILLE, J., P. STROBEL et M. VILLAC (2002). *La politique de la famille*, Paris, La Découverte.
- DANDURAND, R.B. (2001). «Familles et services sociaux : quelles limites aux interventions?», *Service social*, vol. 48, 15 p.
- DE LA DURANTAYE, M. (2004). «L'évaluation et la mise à jour des politiques familiales municipales», *Recherches sur la famille*, Bulletin du CDRFQ, vol. 5, n° 1, p. 3-5.
- FRÉCHETTE, L. (2000). *Entraide et services de proximité : l'expérience des cuisines collectives*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- FRÉCHETTE, L. (2003). «Promouvoir le développement des familles au Québec en entrecroisant le sociocommunautaire et le sociopolitique», Entrevue avec Jacques Lizée, *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 16, n° 1, p. 7-15.
- FRÉCHETTE, L., en collaboration avec J. LIZÉE (2004). *Stimuler la pénétration de la recherche sur la famille dans les municipalités québécoises*, Rapport de recherche soumis au ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, CÉRIS, UQO, 41 p.
- GIROUX, G. (1992). «La place de la famille aux confins du privé et du public», dans G. Pronovost (dir.), *Comprendre la famille*, Actes symposium de recherche sur la famille, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 21-36.
- LAJOIE, C. (dir.) (2003). *La municipalité, un lieu de qualité pour les familles*, Québec, Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Gouvernement du Québec.
- LAURIN, S., J.-L. KLEIN et C. TARDIF (2001). *Géographie et société : vers une géographie citoyenne*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- LAVILLE, J.-L. (1992). *Les services de proximité en Europe*, Paris, Syros/Alternatives.
- LEMIEUX, D. et M. COMEAU (2002). *L'histoire du mouvement familial au Québec, 1960-1990. Une politique et des services pour les parents*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 318 p.

- LETARTE, G. (2003). *Les municipalités et le développement social*, Cahiers du GRIDEQ, Rimouski, UQAR, 140 p.
- LIZÉE, J. (2004). «La politique familiale municipale : un peu d'histoire», *Recherches sur la famille*, Bulletin du CDRFQ, vol. 5, n° 1, p. 1-2.
- PITROU, A. (1991). «Solidarité publique, solidarité privée», dans F. de Singly (dir.), *La famille, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- ROY, J., R. LÉPINE et L. ROBERT (1990). *État et famille : des politiques sociales en mutation*, Québec, Conseil de la famille, Gouvernement du Québec, coll. «Études et recherches».
- VAILLANCOURT, Y., F. AUBRY, C. JETTÉ et L. TREMBLAY (2001). «Le cas du Québec : la fragile émergence d'une nouvelle régulation solidaire», dans *L'économie sociale dans le domaine de la santé et du bien-être au Canada : une perspective interprovinciale*, Montréal, LAREPPS-UQAM.
- VALOIS, J. (1998). *Sociologie de la famille au Québec*, Montréal, Éditions CEC.

P A R T I E 3

LA SOCIÉTÉ CIVILE ET SES ACTEURS

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél.: (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Le développement social*, M. Tremblay, P.-A. Tremblay et S. Tremblay (dir.), ISBN 2-7605-1415-3 • D1415N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

DÉVELOPPEMENT LOCAL ET INITIATIVE LOCALE UNE PERSPECTIVE D'ANALYSE ET D'INTERVENTION¹

Juan-Luis Klein

*CRISES et Département de géographie
Université du Québec à Montréal*

Ce texte cherche à revoir la notion de développement local à partir du concept d'initiative locale². Il résulte d'un inconfort en ce qui concerne la dimension opérationnelle du développement local. Depuis les années 1980, le local s'est imposé comme un cadre de référence obligé aussi bien pour les politiques de développement et pour l'action communautaire que pour l'appui aux dynamiques entrepreneuriales. Mais, à cause de cette popularité, les objectifs de la notion de développement local deviennent de plus en plus confus.

Précisons tout de suite, même si nous reviendrons plus tard sur cet aspect, que, dans notre perspective, le « local » ne correspond pas à une délimitation précise, telle une municipalité ou un quartier par exemple. La notion de local désigne une échelle de la structuration et de la configuration des rapports sociaux, laquelle peut prendre des dimensions variables selon la sphère dont il s'agit (productive, sociale, politique) et les acteurs concernés (entrepreneurs, acteurs communautaires, instances publiques et parapubliques).

-
1. Ce texte a fait l'objet d'une présentation lors de la séance d'ouverture du colloque de la section Développement régional, tenu dans le cadre du congrès annuel de l'ACFAS, à Rimouski, en mai 2003. Une première publication sous le titre « Vers le développement par l'initiative locale : une perspective opérationnelle » a eu lieu dans les actes de ce colloque : *Territoires et Fonctions* (Tome 2), sous la direction de B. Jean et D. Lafontaine, Rimouski, GRIDEQ, 2005.
 2. L'idée de réfléchir sur la place de l'initiative locale dans le développement nous a été inspirée par le titre de l'ouvrage de José Arocena, publié en 1986 et intitulé *Le développement par l'initiative locale : le cas français* (Paris, L'Harmattan).

Le local se structure et se restructure par rapport au régional, au national et au global. Ce rapport conflictuel donne lieu à des arrangements sociaux et des formes de gouvernance permettant à certaines collectivités d'agir en systèmes, où les compromis régulateurs entre les acteurs sont largement influencés par l'identité territoriale et contribuent à faire naître une conscience territoriale chez les acteurs. Il est entendu que la conscience territoriale n'existe pas partout et qu'elle ne se forme pas automatiquement. Elle est le résultat de processus souvent conflictuels, et ce, aussi bien à l'interne, entre les acteurs d'une collectivité, qu'à l'externe, avec des acteurs extérieurs à la collectivité. Les questions fondamentales sont les suivantes : comment cette conscience territoriale émerge-t-elle et comment influence-t-elle le développement des collectivités?

Les travaux sur le développement local ont produit de très bonnes analyses sur l'inefficacité des politiques centralisatrices keynésiennes de développement mises en œuvre par les États dans le contexte du fordisme. Ces travaux ont proposé des concepts tels l'autodéveloppement, le développement par en bas ou le développement autocentré, dans le but de formuler des stratégies ascendantes et de promouvoir l'autonomie locale (Stöhr et Taylor, 1981). Ils n'ont pas manqué de faire la démonstration du besoin social de mettre en œuvre des politiques visant la revitalisation des collectivités locales éprouvées par les changements technologiques et par les effets économiques de la crise du fordisme, laquelle a entraîné des processus de désindustrialisation, d'émigration et de dévitalisation sociale (Vachon, 1993; Arocena, 2001). Ils ont bien montré aussi la dimension systémique des milieux les plus dynamiques en mettant en évidence le lien entre les acteurs socioéconomiques, les entrepreneurs et les producteurs de technologie, et en insistant sur la nécessaire concertation entre ces acteurs (Storper, 1997; Braczyk, Cooke et Heidenreich, 1998).

Les différents auteurs qui ont produit des analyses sur le développement local ont construit leurs outils opérationnels à partir de l'observation des milieux les plus dynamiques, soit les « districts industriels » (Benko et Lipietz, 1992), les « milieux innovateurs » (Aydalot, 1986) et les « systèmes productifs locaux » (Lévesque, Fontan et Klein, 1996). À partir de l'analyse de ce type de milieux, qui, contrairement à ce qu'une première approche avait pu suggérer (Piore et Sabel, 1984), sont loin d'être devenus la norme, des stratégies destinées à appuyer la croissance des collectivités en déclin ont été élaborées. Or, le résultat de l'application de ses stratégies apparaît à certains comme décevant (Polèse, 1996; Grossetti, 2003), ce qui est logique. On ne peut pas demander à

une collectivité en déclin d'agir comme une « région gagnante » et de mettre en œuvre des projets locaux de type entrepreneurial innovateur d'origine endogène alors que c'est justement parce qu'elle ne possède pas les actifs nécessaires pour le faire qu'elle est en déclin.

Comment donc intervenir de façon à créer ces environnements systémiques dynamiques là où ils ne sont pas constitués spontanément par les forces du marché, dans les « régions qui perdent » (Côté, Klein, Proulx, 1995), là où règne le « cycle de la dévitalisation » (Vachon, 1993)? L'objectif des auteurs qui se réclament du développement local est justement celui-là. Ils ne cherchent pas uniquement à expliquer les mutations produites sur un territoire, mais plutôt à produire du dynamisme social et économique (Mérenne-Schoumaker, 1996; Pecqueur, 1995) et à réconcilier la croissance économique et la justice sociale (Benko, 1996). Pour cela, il faut trouver les facteurs les plus sensibles sur lesquels on peut agir afin d'engendrer un dynamisme social durable.

Un milieu dynamique est un milieu socialement construit apte à l'innovation et au changement (Joyal, 2003). Perroux (1986) n'avait-il pas associé le développement aux compétences qui permettent le changement? Or, pour construire des milieux dynamiques, ne faut-il pas d'abord tenter de connaître les facteurs qui génèrent ces compétences de façon à ce que la collectivité dévitalisée – parce que c'est de ce type de collectivités dont il est question – se revitalise? Par où commencer? Quels sont les facteurs qui permettent d'amorcer le processus qui mènera à la revitalisation et au repositionnement d'une collectivité locale? Plusieurs auteurs ont insisté sur le besoin de travailler surtout la synergie afin de mobiliser les dotations internes des collectivités à des fins innovatrices. Mais ces synergies ne pourraient pas se révéler fructueuses sans l'attraction d'investissements externes aussi bien en matière d'équipements aptes à appuyer l'activité économique, tels des équipements de transport ou de communications, qui font souvent défaut à ces collectivités, qu'en matière de création d'entreprises structurantes et innovatrices (Markusen, 2000).

Ainsi conçue, la perspective du développement local n'est pas uniquement endogène, car elle requiert des actions sur la collectivité afin de mobiliser ses propres actifs, tangibles et intangibles et de repositionner la collectivité dans un contexte d'interaction et de concurrence avec d'autres collectivités (Klein et Fontan, 2003a; Pecqueur, 2003). C'est d'ailleurs la mobilisation de ressources exogènes qui permet à une collectivité affectée par une position défavorable à l'égard des centres, dans le sens des rapports centre-périphérie, d'améliorer sa situation (Klein,

Fontan et Tremblay, 2001). Autrement, on serait condamné à reproduire les inégalités déjà existantes. Vu de cette façon, le développement local n'apparaît plus, en fait, comme une démarche uniquement locale, c'est pourquoi la notion de développement local crée de la confusion.

Cette question est d'autant plus complexe que la notion même de «local» est ambiguë. Le local est un fait d'acteurs, cela est clair (Gumuchian *et al.*, 2003), mais ce qui est local pour certains acteurs ne l'est pas pour d'autres. Comme nous le montrons dans une étude précédente (Klein *et al.*, 2003), le local correspond à des territoires socialement construits et institués, comme le régional et le national, mais à la différence de ces deux autres échelles de régulation, il n'est pas structuré par des délimitations territoriales claires. Le local prend tantôt la forme d'une région, tantôt celle d'une municipalité, celle d'un quartier ou d'un site. Il peut prendre la forme d'une aire avec des limites précises comme il peut prendre celle plus floue d'un bassin d'emplois, d'un corridor industriel, d'une zone gravitationnelle ou d'un nœud de réseau.

Le local est certes influencé par des délimitations institutionnelles (municipalités, paroisses, arrondissements, etc.), mais il résulte aussi des identités et des interrelations que celles-ci induisent et qui les modifient à leur tour, comme le montre le cas des municipalités régionales de comté au Québec. De plus, les sources territoriales de l'appartenance locale des acteurs dépendent du type d'acteurs (public, social, privé) et du type de milieu dans lequel ils œuvrent (métropolitain, non métropolitain). Ainsi, ce qui est local, par exemple, pour une entreprise donneuse d'ordres, telle Bombardier Aéronautique et sa grappe de collaborateurs et de fournisseurs (Klein, Tremblay et Fontan, 2003), ne l'est pas pour les syndicats qui se mobilisent pour contrer des fermetures d'entreprises et interagissent avec des organisations communautaires à l'échelle des quartiers (Klein et Fontan, 2003b).

Mais, dans tous les cas, le rôle du local en matière de développement ne se comprend que dans une perspective interactive, en opposition mais aussi en syntonie avec le global (Arocena, 2001; Borja et Castells, 1997), où des acteurs qui portent les intérêts locaux entrent en interaction ou en concurrence avec d'autres acteurs, exogènes il va sans dire, pour mobiliser des ressources et pour produire de la richesse (et éventuellement pour la partager équitablement!). Le local apparaît donc comme une base à partir de laquelle se structurent des actions, comme une base d'initiatives prises par des acteurs locaux, de projets collectifs ou individuels, qui, parce qu'ils rejoignent les intérêts d'autres acteurs

de la collectivité deviennent des actions collectives et amènent ces différents acteurs à agir ensemble. Leur proximité physique se transforme ainsi progressivement en proximité sociale.

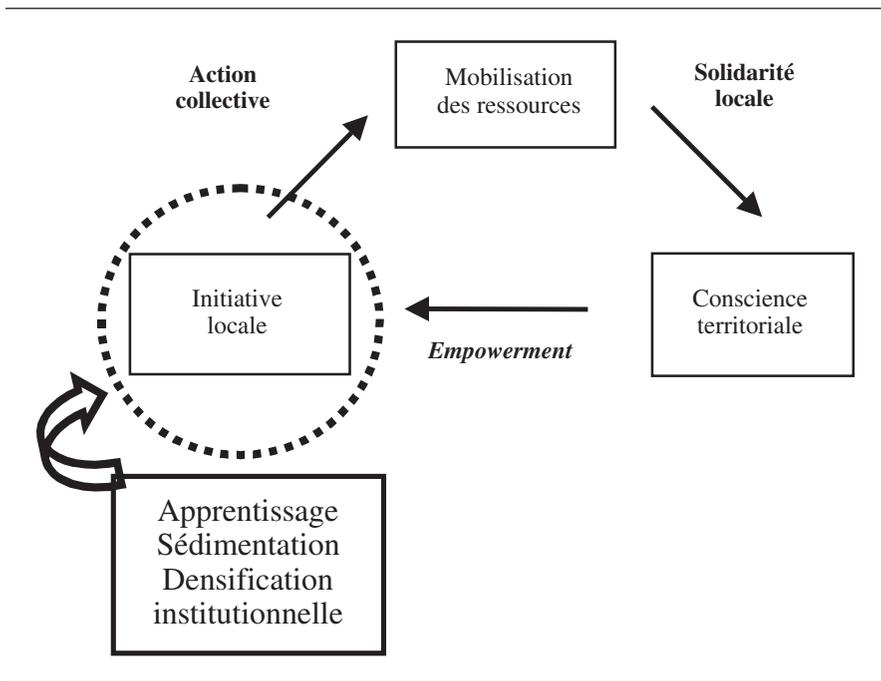
Il importe donc de s'attarder à l'interrelation initiative-collectivité. L'hypothèse fondatrice de notre réflexion soutient que le local ne correspond pas à un lieu mais à un système d'acteurs qui se concertent parce qu'ils ont une identité commune ancrée dans un territoire, un sentiment d'appartenance qui les amène à développer une conscience territoriale et à réaliser des actions partenariales (Klein, 1997). Aussi le local se construit-il à partir d'arrangements sociaux, de régulations territorialisées, de conventions inspirées par l'appartenance territoriale qui expliquent aussi bien les spécificités de certaines collectivités en termes culturels et socioéconomiques que leur potentiel de développement.

Nous étudions depuis vingt-cinq ans l'interrelation dialectique entre initiative et collectivité locale au Québec et ailleurs à partir de divers cas de collectivités aux prises avec des phénomènes de détérioration et d'exclusion, aussi bien en milieu métropolitain qu'en milieu non métropolitain. L'analyse de ces cas nous a amené à proposer un modèle explicatif de l'effet structurant de l'initiative locale. Ce modèle est cyclique en plus d'être jalonné par des étapes successives qui débutent par l'initiative, soit un projet d'une organisation ou d'un individu, et qui conduit à des projets réalisés en partenariat (voir la figure 1)³.

Selon notre modèle, l'initiative locale correspond à un projet, individuel ou collectif, élaboré dans le but de résister à l'effet déstructurant des changements extérieurs sur la collectivité locale. Ce projet, soit germe dans des organisations locales de nature socioéconomique (conseil régional ou local, corporation de développement communautaire, etc.), soit leur est soumis par des personnes extérieures. Dans tous les cas, la première action consiste à saisir une organisation de l'importance du projet, quitte à en créer une. Ce projet peut porter sur la mise en valeur d'une ressource (physique ou humaine) ou sur la défense d'un actif (une entreprise qui menace de fermer, un service, une institution).

3. Nous avons soumis ce modèle à des acteurs du développement en milieu local et communautaire à plusieurs reprises, aussi bien au Québec qu'ailleurs, ce qui nous a permis de valider sa pertinence et de le raffiner. La dernière rencontre a eu lieu dans le cadre du congrès annuel de la RQIIAC tenu à Valleyfield en juin 2004. Lors de cette rencontre, nous avons validé ce modèle auprès d'une quarantaine d'animateurs communautaires œuvrant dans tout le Québec.

FIGURE 1
Effet structurant des initiatives locales



Un tel projet engendre toujours une réaction, voire une opposition. L'opposition peut venir de l'intérieur ou de l'extérieur de la collectivité. Lorsqu'elle provient de l'intérieur, elle révèle des divergences de perception du potentiel et des possibilités de la collectivité et des ressources à mettre en valeur entre acteurs qui s'en disputent le leadership. Lorsqu'elle provient de l'extérieur, en plus de ces divergences, mais là au regard des stratégies territoriales publiques (des différents niveaux de gouvernement), elle résulte de la concurrence interterritoriale pour l'attraction de ressources exogènes.

L'argumentation au sujet de la pertinence du projet auprès de leurs propres organisations et des organisations proches permet à leurs leaders de rejoindre les intérêts collectifs, de faire les compromis nécessaires, ce qui suscite l'adhésion d'autres acteurs. La collectivité se construit ainsi en tant que milieu d'action. Le projet individuel se transforme en objet d'actions collectives qui se heurtent à des opposants mais qui obtiennent aussi des appuis. Ces actions collectives peuvent prendre diverses formes allant de la manifestation publique à la collecte de fonds.

Les acteurs locaux cherchent par divers moyens à influencer les preneurs de décisions afin d'obtenir l'appui nécessaire pour mener à bien leur projet. Ils mobilisent plusieurs types de ressources, ce qui permet de constituer des réseaux d'appui et d'ancrer le projet. Il s'agit de ressources humaines, organisationnelles, institutionnelles et, bien sûr, financières. Ces ressources peuvent être internes (les leaders politiques et sociaux locaux, les organisations communautaires ou socioéconomiques, les structures politicoadministratives, les expertises individuelles, le bénévolat ou l'épargne local, par exemple), mais elles peuvent et doivent aussi être externes (organisations gouvernementales, partenaires financiers, organisations pouvant apporter une expertise, organismes d'opinion, etc.).

Il est entendu qu'une collectivité dont les actifs financiers internes sont faibles, par exemple, peut et doit mobiliser des ressources extérieures et ainsi s'enrichir et renforcer ses capacités à produire de la richesse et de la partager. Nous désignons cet ensemble de ressources susceptibles d'être mobilisées par la collectivité sous le vocable de « capital socioterritorial » (Fontan, Klein et Tremblay, 2004). La lutte pour mettre en œuvre le projet cimente les relations entre divers acteurs, ce qui crée un sentiment de solidarité. Cette solidarité oriente l'action des acteurs locaux, les amenant à mettre l'accent sur ce qui les unit, soit l'appartenance territoriale commune, et à nuancer ce qui les sépare, telles les contradictions sociales reliées à la production ou au travail, créant ainsi des interrelations entre les organisations syndicales et les organisations communautaires par exemple (Fontan et Klein, 2000 ; Klein et Fontan, 2003b). Les contradictions sociales ne sont pas évacuées, et il ne faut d'ailleurs pas qu'elles le soient, mais les acteurs mettent en place des mécanismes localisés de gestion des conflits.

Les acteurs locaux développent ainsi une conscience collective délimitée territorialement, une conscience territoriale, qui oriente leur conduite et constitue une base pour le partenariat entre des acteurs sociaux et économiques, une base pour l'entrepreneuriat collectif. C'est cette conscience qui amène les acteurs à investir et à s'investir dans le développement de leur collectivité.

Les interrelations entre acteurs ainsi créées peuvent se cristalliser en des formes organisationnelles qui sédimentent l'expérience laissée par l'action collective et qui, à travers l'apprentissage, agissent comme milieu favorable à d'autres initiatives et projets qui présenteront le même cycle, mais à un niveau supérieur. Nous disons formes organisationnelles et non pas organisations parce que nous incluons divers niveaux de

formalisation institutionnelle, allant des organisations dont le mandat consiste à appuyer le développement économique jusqu'aux réseaux territorialisés permettant aux acteurs de mobiliser le capital socioterritorial.

Il va sans dire que, selon notre hypothèse, toutes les initiatives locales ne parviennent pas à passer à travers toutes les phases de ce cycle, ce qui explique leur échec ou leur manque d'effet local. Il est entendu par ailleurs que c'est la répétition du cycle, enrichi à chaque fois par l'apprentissage, qui a un effet systémique sur le dynamisme de la collectivité et lui donne une dimension spiroïdale. Idéalement, les actions collectives contribuent à créer des organisations, mettent en place des formes de régulation et de réticulation, ce qui favorise l'émergence de nouvelles initiatives. Les acteurs apprennent à agir collectivement et créent des instances qui facilitent la circulation de l'information, l'innovation et la prise de décisions. Il peut cependant se poser un nouveau problème, soit celui de la concurrence entre les organisations. Cela empêche le cycle de se reproduire et diminue la portée innovatrice des actions.

L'implication des acteurs sociaux dans le développement des collectivités locales repose donc sur une dynamique très différente de celle qui prévalait jadis, en contexte keynésien et fordiste, alors qu'on parlait de développement régional. Sous le fordisme, le leadership en matière d'actions de développement était assuré par les gouvernements centraux, nationaux, et ce qui était infranational tenait lieu de cadre d'exécution. Dans le contexte des modalités de régulation qui se mettent en place depuis la crise du fordisme (Jouve, 2003), c'est le leadership local qui est valorisé. Cela signifie un changement majeur en termes de gouvernance dans la mesure où jadis, sous le fordisme, l'action locale se limitait à des interventions revendicatives auprès de l'État. Aussi, les acteurs sociaux locaux sont-ils désormais obligés d'innover en combinant les stratégies traditionnelles de confrontation avec de nouveaux registres d'action qui les imbriquent dans le processus de développement économique.

Ce sont donc les actions collectives qui donnent lieu à un groupe, à un « nous » territorial structuré à partir de l'appartenance à un territoire, à un territoire qui sert de base à des initiatives avec lesquelles il entretient un rapport dialectique. Ce sont les initiatives locales qui créent une conscience locale et donc un sentiment d'appartenance et des identités locales. Et ce sont les collectivités aux identités fortes et aux appartenances ancrées qui donnent lieu aux initiatives les plus robustes. À notre avis, c'est là que se trouve la clé du dynamisme d'un milieu, soit son aptitude à engendrer des initiatives. C'est donc sur cette aptitude qu'il convient d'agir si l'on veut revitaliser une collectivité locale par

des actions volontaires. Il faut favoriser l'émergence d'initiatives et les appuyer, encourager la formation de réseaux entre les acteurs, doter le milieu de dispositifs permettant la transmission de l'information et de moyens qui permettent aux initiatives de prendre leur envol.

Les acteurs sociaux locaux, dans leur résistance à la dévitalisation de leurs collectivités et dans leur lutte pour créer de la richesse et des emplois, peuvent contribuer à intégrer la croissance économique dans un dynamisme social essentiel au dynamisme entrepreneurial. Le territoire local apparaît ainsi comme un facteur important du développement dans la mesure où il stimule la formation d'identités qui amènent les acteurs à agir en partenariat et à se constituer en système. Ce sont des systèmes locaux d'acteurs qui portent le développement, des acteurs qui convergent et qui instituent des formes territorialisées de régulation et qui, du coup, développent un sentiment d'appartenance et structurent une communauté.

Notre analyse vise à montrer que l'implication des acteurs sociaux dans le développement de la collectivité locale n'est pas automatique : elle est le résultat d'un processus. Elle ne se limite pas uniquement à une réaction face à une crise, mais peut constituer l'amorce d'un processus cyclique qui instaure une dynamique de revitalisation basée sur l'initiative locale et sur la mobilisation de ressources endogènes et exogènes, privées et publiques. Par la mobilisation des ressources, l'initiative locale peut contribuer à construire la collectivité locale et à établir une relation entre le local et le global, entre le social et l'économique. Au fond, ce qui importe, c'est moins l'origine des ressources mobilisées par les acteurs locaux que la dynamique sociale qui permet qu'un ensemble de ressources puisse être mobilisé au profit de la collectivité, ce qui ne peut se faire dans une perspective de long terme que si elle en assure le leadership.

BIBLIOGRAPHIE

- AROCENA, J. (1986). *Le développement par l'initiative locale: le cas français*, Paris, L'Harmattan.
- AROCENA, J. (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporaneo*, Montevideo, Taurus.
- AYDALOT, P. (1986). «L'aptitude des milieux locaux à promouvoir l'innovation», dans J. Federwish et H. Zoller (dir.), *Technologies nouvelles et ruptures régionales*, Paris, Economica, p. 41-58.

- BENKO, G. (1995). «Les théories du développement local», *Sciences humaines*, hors série, n° 8, p. 35-37.
- BENKO, G. et A. LIPIETZ (dir.) (1992). *Les régions qui gagnent, districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, Presses universitaires de France.
- BORJA, J. et M. CASTELLS (1997). *Local & Global: Management of Cities in the Information Age*, Londres, Earthscan Publications.
- BRACZYK, H., P. COOKE et M. HEIDENREICH (dir.) (1998). *Regional Innovation Systems*, Londres, UCL Press.
- CÔTÉ, S., J.-L. KLEIN et M.-U. PROULX (dir.) (1995). *Et les régions qui perdent?*, Rimouski, GRIDEQ, p. 57-81.
- FONTAN, J.-M. et J.-L. KLEIN (2000). «Mouvement syndical et mobilisation pour l'emploi: renouvellement des enjeux et des modalités d'action», *Politique et sociétés*, vol. 19, n° 1, p. 79-102.
- FONTAN, J.-M., J.-L. KLEIN et B. LÉVESQUE (2003). *Reconversion économique et développement territorial: le rôle de la société civile*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- FONTAN, J.-M., J.-L. KLEIN et D.-G. TREMBLAY (2004). «La mobilisation du capital socioterritorial: le cas du Technopôle Angus», *Lien social et Politiques*, n° 52.
- GROSSETTI, M. (2003). «Développement urbain technoscientifique», dans J.-M. Fontan *et al.* (dir.), *Reconversion économique et développement territorial: le rôle de la société civile*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 161-182.
- GUMUCHIAN, H., E. GRASSET, R. LAJARGE et E. ROUX (2003). *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos.
- JOUVE, B. (2003). *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.
- JOYAL, A. (2003). *Le développement local. Comment stimuler l'économie des régions en difficulté*, Québec, Éditions de l'IQRC.
- KLEIN, J.-L. (1997). «L'espace local à l'heure de la globalisation: la part de la mobilisation sociale», *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 41, n° 114, p. 367-377.

- KLEIN, J.-L. et J.-M. FONTAN (2003a). «Reconversion économique et initiative locale : l'effet structurant des actions collectives», dans J.-M. Fontan *et al.* (dir.), *Reconversion économique et développement territorial: le rôle de la société civile*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 11-33.
- KLEIN, J.-L., et J.-M. FONTAN (2003b). «Syndicats et communautés dans la gouvernance locale», *Recherches sociographiques*, vol. 44, n° 2, p. 239-266.
- KLEIN, J.-L., J.-M. FONTAN, et D.-G. TREMBLAY (2001). «Les mouvements sociaux dans le développement local à Montréal : deux cas de reconversion industrielle», *Géographie Économie Société*, vol. 3, n° 2, p. 247-280.
- KLEIN, J.-L., C. TARDIF, J. CARRIÈRE et B. LÉVESQUE (2003). «Les Milieux d'appartenance au Québec : une perspective méthodologique», dans F. Lechaume et A. Lechaume (dir.), *Le territoire pensé: géographie des représentations territoriales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 233-264.
- KLEIN, J.-L., D.-G. TREMBLAY et J.-M. FONTAN (2003). «Systèmes locaux et réseaux productifs dans la reconversion économique : le cas de Montréal», *Géographie Économie Société*, vol. 5, n° 1, p. 59-75.
- LÉVESQUE, B., J.-M. FONTAN et J.-L. KLEIN (1996). *Les systèmes locaux de production. Conditions de mise en place et stratégie d'implantation pour le développement du projet Angus*, Montréal, UQAM, Services aux collectivités.
- MARKUSEN, A. (2000). «Des lieux-aimants dans un espace mouvant : une typologie des districts industriels», dans G. Benko et A. Lipietz (dir.), *La richesse des régions*, Paris, Presses universitaires de France, p. 85-119.
- MÉRENNE-SCHOUMAKER, B. (1996). «La géographie au service du développement local», *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 40, n° 111, p. 479-484.
- PECQUEUR, B. (1996). *Le développement local*, Paris, Syros Alternatives.
- PECQUEUR, B. (2003). «La construction d'une offre territoriale attractive et durable», dans J.-M. Fontan *et al.*, *Reconversion économique et développement territorial: le rôle de la société civile*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 35-50.

- PERRoux, F. (1986). «Note sur la notion de pôle de croissance», dans D. Savoie et A. Raynauld, *Essais sur le développement régional*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 27-37 (version originale publiée en 1955).
- PIORE, M. et C. SABEL (1984). *The Second Industrial Divide*, New York, Basic Books.
- POLÈSE, M. (1996). «Le développement local, revu et corrigé : récit d'une douce illusion dangereuse», dans S. Côté *et al.* (dir.), *Le Québec des régions : vers quel développement?*, Rimouski, GRIDEQ, p. 321-335.
- STÖHR, W. et F. TAYLOR (1981). *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, Chichester, Wiley & Sons.
- STORPER, M. (1997). «Les nouveaux dynamismes régionaux : conventions et systèmes d'acteurs», dans S. Côté *et al.* (dir.), *Action collective et décentralisation*, Rimouski, GRIDEQ, p. 1-17.
- VACHON, B. (1993). *Le développement théorie et pratiques : réintroduire l'humain dans la logique du développement*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur.

RETROUVER NOTRE CAPACITÉ D'INITIATIVE

LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS ET L'ÉTAT LIBÉRAL

René Lachapelle

Président du Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire (RQIIAC)

La Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (loi n° 34, LQ 2003, c-29) accorde la mainmise aux municipalités régionales de comté (MRC) sur les centres locaux de développement (CLD) en leur donnant le pouvoir de désigner les membres du conseil d'administration (article 94). Elle donne aussi à la conférence régionale des élus (CRÉ) le mandat d'évaluer *les organismes de planification et de développement au palier local et régional* (article 99). En réservant aux élus municipaux le contrôle des instances locales et régionales de développement, le gouvernement libéral marginalise la contribution de la société civile et rompt avec une tradition québécoise d'action collective. Les mouvements coopératif, syndical, féministe et d'action communautaire ont façonné une identité québécoise nettement affirmée depuis ce qu'il est convenu d'appeler la Révolution tranquille. Derrière les diverses époques du modèle québécois (Bourque, 2000), ces forces citoyennes ont exercé la pression sociale requise pour que les choses bougent, et elles ont mis en œuvre les outils collectifs qui ont permis l'enrichissement et la solidarité sociale que nous connaissons aujourd'hui.

D'aucuns considèrent l'action collective et concertée comme une forme de lobbying corporatiste ; je suis de ceux qui y reconnaissent un mode de gouvernance qui nous a permis de nous donner des outils de développement économique et social. Privilégiant les individus, l'idéologie libérale bouscule les organisations et crée une zone d'incertitude d'autant plus grande que le gouvernement Charest n'a pas encore réussi à proposer un modèle de rechange et donne l'impression d'improviser. Malgré la récente confirmation (Québec, 2004b) de la politique de reconnaissance de l'action communautaire (Québec, 2001), les dimensions

collectives demeurent étrangères à la logique gouvernementale. Le sentiment dominant du côté des mouvements sociaux est qu'on ne brasse les structures que pour favoriser l'initiative privée.

Les administrateurs des centres de santé et de services sociaux (CSSS) sont choisis et nommés par le ministre de la Santé et des Services sociaux de manière, à l'évidence, partisane. La loi créant les CRÉ limite la participation des partenaires de la société civile en la soumettant aux choix des élus municipaux. Ce sont eux aussi qui désignent les administrateurs des centres locaux de développement et ils peuvent choisir d'y occuper la majorité des sièges. Appuyée sur une conception fallacieuse de l'imputabilité des élus, cette nouvelle gouvernance repose sur le principe de démocratie représentative voulant que les citoyens soient des individus et que les seuls porte-parole autorisés à arbitrer les enjeux collectifs soient ceux et celles qui ont été désignés dans le cadre du processus électoral. L'erreur de perspective, c'est que les élus municipaux sont imputables au niveau de la municipalité qui les a élus, pas à l'échelle de la MRC où ils ne détiennent pas de mandat direct de la population, encore moins au palier régional où agissent les CRÉ. La démocratie représentative a besoin de la démocratie directe et de la démocratie de délibération pour que les citoyennes et citoyens fassent valoir, en dehors des périodes électorales, leurs intérêts et points de vue dans la poursuite du bien commun (Lévesque, 2003).

Le gouvernement Charest réduit les citoyens à des individus consommateurs auxquels l'État dispense des services : l'État en ligne est un avatar du commerce sur le Web et la réduction des listes d'attente, une amélioration des services à la clientèle. Assez paradoxalement, la décentralisation, telle que semble la comprendre ce gouvernement, passe par le recul du pouvoir citoyen au profit d'une élite au pouvoir et par la mise en œuvre de plans venus de Québec alors que tant de communautés locales ont déjà des plans de développement pour lesquels elles n'attendaient que les moyens de les mettre en œuvre.

Ces choix fondamentaux s'arriment mal aux façons de faire développées depuis trois décennies. Nous avons l'habitude de négocier la prise en compte des enjeux sociaux dans les instances locales de santé et de développement de même qu'avec les régies régionales de la santé et des services sociaux et les conseils régionaux de développement. La nouvelle conjoncture nous laisse démunis : saurons-nous parer les reculs ? Devrons-nous refaire la preuve que nos actions et revendications sont pertinentes ? Pourrons-nous maintenir ce que nous considérons comme des acquis de l'action communautaire ?

Ces questions ne sont pas nouvelles. Le Parti québécois, manière Landry, avait déjà ouvert plusieurs avenues que le PLQ pave maintenant sans nuance de social-démocratie. Ce contexte est préoccupant pour l'organisation communautaire dans les CSSS. Je me propose de partager avec vous ma réflexion sur les impacts directs des choix politiques actuels sur les pratiques communautaires. Ce faisant, je mettrai en évidence trois enjeux majeurs du point de vue du développement des communautés. Je conclurai en nous invitant à réveiller des réflexes de mobilisation puisque je suis convaincu que nous avons la responsabilité non seulement de maintenir, mais aussi de développer les actions collectives qui ont façonné le Québec solidaire. Tout n'est pas joué puisque jusqu'à maintenant le gouvernement Charest, même s'il a fait belle figure au Forum des générations (Québec, 2004a), n'a pas été capable de proposer de perspective mobilisatrice pour les changements qu'il a engagés.

1. L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE DANS UNE SOCIÉTÉ OÙ LES INDIVIDUS SUPPLANTENT LES ACTEURS COLLECTIFS

Il y a déjà un bon moment que la multiplication et le changement répété des définitions territoriales ont été relevés comme étant des facteurs de freinage démocratique (Bérubé, 1993). La prise en charge des besoins communautaires et les débats sur les enjeux politiques deviennent très complexes lorsque l'échelle d'action varie constamment : les comtés sont régulièrement redessinés pour maintenir une relative équité des voix, les régions administratives ont été modifiées plusieurs fois jusqu'en 1997 et la mise en place des CRÉ a entraîné la fragmentation de la Montérégie, les commissions scolaires ont été regroupées, la saga des fusions et défusions municipales n'est pas encore terminée, plusieurs ministères ont des cartes régionales distinctes. Québec a de la difficulté à comprendre que la démocratie locale a besoin d'espaces clairs et assez stables pour être structurants.

La pratique professionnelle de l'organisation communautaire en CLSC a contribué à une définition du local. Les territoires de CLSC sont des espaces d'appartenance favorables à l'action collective : les MRC dont le territoire correspond en milieu rural à ceux des CLSC, de même que les territoires de CLSC en milieu métropolitain, constituent depuis vingt ans une unité locale efficace et jusqu'ici assez stable pour définir le palier local. Les 148 établissements ayant une mission de CLSC couvrent l'ensemble du territoire et leurs services de première ligne comptent à

peu près partout des professionnels de l'organisation communautaire dont les interventions visent la prise en charge par les populations locales de situations collectives problématiques. À l'échelle du Québec, plus de 400 personnes pratiquent l'organisation communautaire en CLSC dans un peu plus de 300 postes en équivalents temps complet.

L'action communautaire des CLSC, en soutenant à l'échelle de l'ensemble du territoire québécois l'action communautaire autonome, en contribuant à l'émergence d'entreprises d'économie sociale¹ et en supportant diverses concertations, joue un rôle éminent dans la formation d'une identité territoriale. Au-delà de leurs interventions dans le milieu associatif, les intervenantes et intervenants en organisation communautaire de la mission CLSC sont aussi des acteurs importants de la concertation pour le développement local. Depuis 1997, les centres locaux de développement (CLD) et les centres locaux d'emploi (CLE) ajoutent leur action pour le développement des mêmes territoires. Plusieurs intervenantes et intervenants communautaires en CLSC sont engagés avec leur direction dans les sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), les CLD et les projets de revitalisation de quartier qui se multiplient dans les centres-villes sévèrement touchés par la transformation de l'activité économique.

Avec le regroupement des établissements dans 95 CSSS sur des territoires recomposés en fonction des normes administratives des centres hospitaliers, cet ancrage local, déterminant dans l'histoire de l'action communautaire au Québec, est remis en cause. Il faut espérer que les nouveaux établissements ne fassent pas disparaître les références territoriales CLSC/MRC qui favorisent la mobilisation et la mise en œuvre de stratégies de développement des communautés.

1. Au cours de la dernière décennie, les intervenantes et intervenants communautaires des CLSC se sont fait promoteurs du développement économique communautaire. Ils ont fait partie des initiateurs et des supporters de services de proximité en entretien ménager, de centres de petite enfance, de ressourceries, d'entreprises d'insertion en emploi, etc. Quand l'État québécois et les partenaires sociaux ont décidé, lors du Sommet sur l'économie et l'emploi en 1997, de mettre en œuvre le rapport du Chantier de l'économie sociale intitulé *Osons la solidarité!*, ces expérimentations ont eu accès à de nouvelles ressources financières, mais aussi techniques qui leur ont permis de devenir des entreprises vraiment en mesure de faire la preuve de leurs prétentions à unir le social et l'économique.

Certains indices pointent dans cette direction. La *Politique nationale de santé publique* reconnaît que le développement des communautés permet aux populations de *renforcer leur autonomie et la cohésion sociale, changer leur situation et prendre part à la création d'environnements adaptés à leur contexte de tous les jours* (DGSP-MSSS, 2003, p. 70). Quant aux agences de développement des réseaux locaux, elles souhaitent la prise en compte des profils de population dans l'élaboration des projets cliniques des centres de santé et services sociaux. Cette reconnaissance est essentielle pour la participation des populations car, sans participation, les futurs réseaux locaux de santé et services sociaux n'atteindront pas les résultats qu'on leur assigne. Il est fort probable toutefois que nous devons passer par l'exercice du rapport de force pour maintenir les territoires locaux. Ce sont les milieux qui devront l'exiger des nouveaux dirigeants des réseaux locaux.

La grande taille des nouveaux établissements constitue en effet un risque pour la référence locale. L'organisation communautaire assure l'arrimage local quand elle agit en complicité avec la direction : quels rapports existeront dans les nouvelles structures entre les intervenantes et intervenants et des directions générales souvent physiquement très loin du terrain? Plusieurs craignent que leur expertise ne soit réduite à un savoir-faire technique corvéable pour divers objectifs stratégiques. Les fusions créent une distanciation hiérarchique à l'intérieur des établissements et ouvrent la porte à une médicalisation des perspectives des CSSS. La tendance à l'instrumentalisation de l'organisation communautaire qui se manifeste déjà dans certains programmes de santé publique et suscite de fortes réactions dans les rangs du RQIIAC risque-t-elle de s'étendre à l'ensemble des interventions? Les intervenantes et intervenants d'expérience tiennent à préserver les rapports de complicité qu'ils ont développés avec le milieu. La majorité estime essentiel d'accorder une place privilégiée au travail de terrain, en prise directe avec les personnes concernées par l'action communautaire. Nous traversons une zone d'incertitude quant à l'avenir de l'ancrage direct dans une communauté, inquiétude que ne fait qu'accroître la perspective que plusieurs intervenantes et intervenants d'expérience prendront leur retraite au cours des prochaines années et que les nouveaux arrivés sont moins en mesure de résister à la tutelle des programmes « venus d'en haut ».

Dans une tout autre perspective, l'institutionnalisation du communautaire risque d'entraîner aussi des modifications en organisation communautaire. Les réseaux locaux ont le mandat d'établir des partenariats

avec les organismes communautaires de leur territoire qui sont accrédités par le ministère de la Santé et des Services sociaux. La pratique d'ententes administratives aura certainement des conséquences sur la dynamique communautaire et, par ricochet, sur le rôle de l'organisation communautaire publique et sa capacité d'arrimer établissements et action communautaire autonome. L'analyse de cette problématique devra nécessairement faire partie des questionnements à prendre en compte (Bourque, 2004).

2. TROIS ENJEUX COMMUNAUTAIRES

La nouvelle conjoncture soulève trois enjeux importants : l'avenir de la notion de territoire local, ce que seront les projets cliniques des CSSS et l'importance que nous accorderons aux solidarités de base.

2.1. Le territoire local

Le territoire local, c'est celui que les gens ont spontanément le sentiment d'habiter, *conçu non seulement comme espace physique, mais aussi comme organisation sociale d'un milieu d'appartenance où des réseaux se sont constitués* (Doucet et Favreau, 1991, p. 238). Ce territoire d'appartenance est un axe d'intégration en raison des réseaux de solidarité qui le caractérisent. Il est à l'échelle des relations entre les individus dans le cadre des organisations de proximité, qu'il s'agisse des familles élargies, des réseaux de quartier ou des organismes communautaires. En fait, la proximité géographique sur un territoire est un facteur déterminant pour l'établissement de rapports d'entraide dans lesquels les gens se reconnaissent et développent la capacité de se prendre en charge et de prendre en charge leur milieu. Ce processus d'identité et de prise de pouvoir (*empowerment*), c'est l'action communautaire qui débouche normalement sur l'action politique.

Il n'y a pas de mobilisation sans appartenance : la participation des gens est reliée directement à leur perception qu'il y a un milieu sur lequel ils ont du pouvoir. Il n'y a donc pas d'action communautaire sans acteurs organisés sur cette base d'appartenance. Ce qui est inquiétant dans la réforme en cours, c'est que les agences régionales n'ont pas pris en compte cette dimension de l'enracinement local des établissements. Alors que la réorganisation des services de première ligne aurait commandé une attention particulière aux questions de proximité – ne serait-ce que pour mieux mettre à contribution les réseaux naturels d'entraide –, les agences ont procédé à la création de super-établissements desservant des territoires dans lesquels personne ne se reconnaît.

Dans ce contexte, quel sens peut avoir la décentralisation? La gouverne locale implique non seulement un pouvoir de décider, mais aussi d'agir et surtout d'avoir les moyens de le faire. Actuellement, la nature des moyens dont disposeront les dirigeants locaux reste à définir. Sera-t-il possible dans les réseaux locaux de services (RLS) de respecter les subdivisions territoriales permettant de maintenir ou de restaurer la liaison avec des populations partageant une identité de proximité? Les intervenantes et intervenants communautaires seront-ils affectés à un territoire CLSC ou à un programme applicable à l'ensemble du territoire d'un CSSS? La volonté des établissements de maintenir une contribution à l'action communautaire de leur milieu repose sur leur capacité de reconnaître les initiatives locales et de collaborer avec un mouvement communautaire qui ne soit pas réduit à mettre en œuvre des orientations ministérielles et qui demeure le porte-voix d'une population souhaitant se prendre en main.

L'avenir du Québec passe par la capacité des communautés de se développer dans un contexte de décroissance démographique et de vieillissement de la population, d'essoufflement des régions-ressources et de la transformation de l'activité industrielle. Nous sommes confrontés à l'impératif d'imaginer un nouveau paradigme économique qui ne repose plus sur la croissance, mais sur la durabilité. La clé réside dans la mobilisation des gens à propos des enjeux qui les concernent. La nouvelle définition du développement, c'est celle qui tient compte de la gouverne locale et s'appuie sur la réintégration de la solidarité dans l'économie. De ce point de vue l'action communautaire et l'économie sociale sont des formules porteuses d'avenir². L'organisation communautaire peut encore jouer un rôle déterminant pour l'avenir du territoire québécois si l'on préserve sa capacité d'intervenir à l'échelle locale. Tel me semble être le premier enjeu pour l'action communautaire dans les CSSS.

2. La Rencontre de Lima en 1997 et celle de Québec en 2001 ont affirmé que l'économie de solidarité *place la personne humaine au centre du développement économique et social. La solidarité en économie repose sur un projet tout à la fois économique, politique et social, qui entraîne une nouvelle manière de faire de la politique et d'établir les relations humaines sur la base du consensus et de l'agir citoyen* (Déclaration de Lima, 1997).

2.2. Les projets cliniques des CSSS

Les plans d'action locaux en santé publique et les projets cliniques des CSSS (Québec, 2004d) permettront-ils d'adapter les services sociaux et de santé aux caractéristiques locales comme le suppose la définition des services de première ligne? Le *résumé du service* d'organisation communautaire dans le manuel définissant *Les services généraux offerts par les centres de santé et de services sociaux* (Québec, 2004c, p. 83) va dans le bon sens :

Mise en évidence des besoins de la population, conception, mise en œuvre et soutien d'actions communautaires, concertation et mobilisation des acteurs, contribution au développement des communautés locales.

Le texte reconduit le principe reconnu par la Fédération des CLSC dans son cadre de référence de 1991 (FCLSCQ, 1991, p. 12-13) suivant lequel l'organisation communautaire est une

[...] forme de soutien institutionnel ou professionnel ponctuel ou à plus long terme en vue de sensibiliser, de structurer et d'organiser un milieu pour que celui-ci apporte une solution collective à un problème lui-même perçu comme collectif (Québec, 2004c, p. 83).

L'approche par population devrait faire en sorte que la mission CLSC soit déterminante dans l'organisation des services des CSSS. Les projets cliniques établiront comment des services, jusqu'ici définis selon le modèle hospitalier, intégreront le mode de liaison au milieu que les CLSC ont développé. Jusqu'ici dans le domaine des services de santé, ce sont les médecins qui occupent la position dominante et ils la défendent bec et ongles! Comment la médicalisation sera-t-elle tempérée par la prise en compte des caractéristiques de milieu?

Le plus inquiétant pour l'instant, c'est l'insécurité générale dans laquelle se retrouve le personnel. En décembre 2003, le gouvernement Charest a adopté sous le bâillon non seulement la Loi sur les agences de développement des réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (LRQ, 2003, c-21), mais aussi la Loi concernant les unités de négociation dans le secteur des affaires sociales et modifiant la Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic (LRQ, 2003, c-25). Les établissements ont été fusionnés et les unités de négociation ont été soumises à un processus de maraudage visant à réduire à quatre, à travers une stratification du personnel, les accréditations syndicales dans chaque établissement. En

insécurisant le plus grand nombre et en s'attaquant même à la liberté d'association syndicale, le ministre a déstabilisé le réseau. Nous verrons au cours des prochains mois le résultat net de cette stratégie de la table rase qui profite généralement aux plus forts, mais nous pouvons déjà constater son impact sur la productivité des services.

La mobilisation d'une population est un processus complexe qui exige de la souplesse, du temps et du raffinement. Les CLSC ont l'habitude de soutenir ces dynamiques puissantes dans leurs retombées, mais fragiles dans leurs processus. Le soutien aux groupes communautaires qui fait la force des CLSC s'accommode mal d'un rôle d'allocation des ressources que la logique de la «Loi 25» installe en principe dans la création des réseaux locaux : les rapports de concertation (être AVEC le milieu) doivent demeurer prioritaires par rapport aux rôles de pourvoyeur et de financement (être POUR le milieu ; Bourque, 2004). Les réseaux locaux seront-ils capables d'approches globales et transversales ou vont-ils ouvrir la porte à la compétition instituée ? Si les RLS devaient, au terme des deux années de vie des agences régionales, gérer les budgets du programme de soutien aux organismes communautaires, de nouveaux rapports entre le réseau et le milieu communautaire devront s'établir. Déjà, un certain nombre de programmes de santé publique élaborés dans les officines nationales et régionales refilent aux CLSC un tel rôle de gestion, transformant les *rapports de collaboration, voire de solidarité en des rapports contractuels, donc d'autorité et de pouvoir* (Bourque *et al.*, 2002, p. 211). La compétition qui se crée alors pour les ressources et le contrôle des résultats entraîne une perte considérable de crédibilité et de leadership dans le milieu.

En soi, les milieux locaux sont capables de gérer l'allocation de fonds publics : les SADC et CLD, voire les CLE en ont largement fait la preuve. Mais cela suppose que des mécanismes suffisamment transparents assurent des rapports de vrai partenariat entre, d'une part, un établissement public de grande taille et, d'autre part, des organismes communautaires œuvrant selon une logique de proximité. De l'avis d'un intervenant communautaire, il est impératif que l'organisation communautaire dans les CSSS ne soit pas utilisée à des tâches de gestion de services, guère compatibles avec les rôles de soutien, de partenariat et d'initiative qui caractérisent l'action communautaire telle qu'elle s'est pratiquée dans les CLSC.

2.3. La restauration de solidarités de base

La montée de l'individualisme favorise les forts. Au moment où l'État québécois nous propose de *Briller parmi les meilleurs* (Québec, 2004a), la question qui se pose concerne la place que nous faisons aux autres, celles et ceux qui n'arrivent pas à performer, que les conditions économiques et sociales ont réduits à la sécurité du revenu, à la marginalité sociale ou à l'itinérance. Une société comme le Québec n'a pas les moyens de ne pas faire une place à chaque personne. Nous sommes, malgré tout, une société riche et il n'y a pas d'avenir pour la planète sans un partage de la richesse. C'est vrai à l'échelle du Canada et dans les rapports du Nord et du Sud, mais cela commence dans chaque communauté locale. Il n'y a pas de développement durable sans reconnaissance des réseaux sociaux où se crée et est répartie de façon équitable la richesse.

L'action communautaire autonome crée une socialité nouvelle qui prend acte de l'affirmation individuelle en l'inscrivant dans les réseaux sociaux découlant de la nature essentiellement solidaire de l'économie. Personne ne souhaite revenir aux communautés traditionnelles et tricotées serré des paroisses d'antan, mais le communautaire met en place de nouvelles formes de partage de la richesse en fonction de principes de solidarité plutôt que de laisser toute la place à l'affirmation des gagnants.

L'action communautaire, de plus en plus reconnue par l'État et dotée de ressources significatives, doit conserver son pouvoir instituant et déborder les programmes négociés. L'amélioration des ressources que l'État alloue au communautaire constitue un gain réel de la dernière décennie même si plusieurs besoins demeurent insatisfaits. Mais cette reconnaissance institutionnelle a un prix : elle pose la question de la capacité du milieu communautaire à demeurer suffisamment autonome par rapport au financement public pour être une force d'innovation dans la société québécoise.

À titre d'illustration, comment le milieu communautaire répondra-t-il au vieillissement de la population qui impose au Québec des choix de solidarité difficiles? Les rapports entre les générations passent par le choix entre une croissance de la dépendance sociale d'une portion de plus en plus grande de la population ou la mise à profit de l'expérience acquise par des aînés dont la santé est meilleure et l'espérance de vie en santé plus longue que jamais. Le milieu communautaire peut contribuer à relever un tel défi. Sans nier l'importance des organisations d'aînés, ne serait-il pas intéressant que les groupes deviennent un lieu

où les retraités en bonne santé mettent leur expérience et leurs savoirs à contribution et soutiennent des jeunes capables d'innover dans leur apprentissage de l'action?

3. RETROUVER NOS RÉFLEXES DE MOBILISATION

Ces enjeux débordent l'alternance des gouvernements. Au cours des dernières années, nos complicités social-démocrates ont peut-être endormi notre vigilance. Le moment est venu de nous réveiller. Tout n'est pas joué dans la conjoncture actuelle et nous sommes encore dans la zone grise entre le pire et le meilleur. L'organisation communautaire en a vu d'autres et demeure une intervention significative pour le développement des communautés locales. Le processus même d'organisation communautaire repose sur des convictions que les contradictions actuelles nous invitent à retrouver. Dans le processus de création des nouveaux établissements locaux, il y a des aspects essentiels que nous ne devons pas perdre de vue, et nous avons l'expertise nécessaire pour que le réseau en tienne compte : 1) les territoires d'appartenance, 2) l'approche globale et démocratique qui mise sur la capacité des gens d'apporter collectivement une réponse à des problèmes collectifs et 3) la connaissance des forces des communautés.

En fait, nous devons reconnaître que nous avons une occasion de retrouver notre capacité de mobilisation. Les investissements dans le soutien aux organismes communautaires avec une dominante de santé et services sociaux nous ont fait négliger l'éducation populaire, la première stratégie de génération du communautaire. La perspective est moins de renverser le système dominant que d'y créer des espaces de prise en charge qui préparent un changement à long terme. L'avenir passe nécessairement par la restauration d'une socialité minée par l'individualisme, en particulier dans les rapports entre les générations.

3.1. Retrouver l'éducation populaire

L'éducation populaire ne se limite pas aux sessions de formation : elle se vit dans les actions au quotidien avec les personnes exclues dans la mesure où on leur donne la parole. L'expérience du Collectif pour un Québec sans pauvreté est sans doute l'expérience d'éducation populaire la plus spectaculaire et la plus efficace des dernières années. Toutes les initiatives ne peuvent pas avoir cette envergure, mais la période que nous vivons est propice au retour de la protestation contre les mesures qui minent la solidarité et à la proposition de projets qui

la restaurent. N'est-ce pas une avenue privilégiée d'*empowerment* que le renouvellement de la Santé publique nous invite à emprunter dans les communautés?

3.2. Repérer les espaces de négociation sociale

Tous les acquis de concertation n'ont pas sauté avec l'adoption de la «Loi 34» créant les conférences régionales des élus. Il y a encore des maires qui misent sur les citoyennes et citoyens organisés et l'on peut espérer que la décentralisation va attirer de nouveaux leaders municipaux aux compétences sociales plus développées. La place du communautaire et des enjeux sociaux dans le développement local n'a jamais été facile. L'expérience acquise dans les nouvelles structures locales ne se laissera pas oublier facilement et, s'il faut y revenir, peut-être retrouverons-nous la force qui nous caractérise, soit celle de nos mobilisations.

3.3. Investir des rapports intergénérationnels

La génération du baby-boom arrive à la retraite plus jeune et en meilleure santé que celle qui l'a précédée. Elle a aussi l'expérience de la construction du Québec contemporain à travers les multiples avenues empruntées par le modèle québécois. Il serait dommage qu'en prenant sa retraite, elle entre dans l'«âge dort». Les associations où les aînés se retrouvent entre eux ne suffisent pas à soutenir la vie collective. Le milieu communautaire constitue un formidable espace intergénérationnel à condition que les aînés soient incités à y contribuer et que les responsables veillent à mettre en place les conditions requises. Un tel chantier permettrait sans doute de faire mentir les sombres pronostics de pénurie de main d'œuvre et de dévitalisation des régions. Là aussi, il faut revendiquer les moyens de faire en nous appuyant sur des propositions innovatrices.

POUR CONCLURE

J'ai affirmé en introduction ma conviction que tout n'est pas joué et que nous avons la responsabilité non seulement de maintenir, mais aussi de développer les actions collectives qui ont façonné le Québec solidaire. Des acquis majeurs sont actuellement compromis, mais c'est aussi l'occasion de prendre acte que le modèle québécois a besoin d'un sérieux rafraîchissement. Le freinage brusque du gouvernement Charest nous renvoie à notre capacité de proposer des solutions qui démontrent que nous ne baissons pas les bras et que nous ne nous soumettons pas à

la transformation structurelle qu'il a entreprise pour réduire la solidarité collective au Québec. Nous serons en bonne voie de contribuer à cette résistance active si nous faisons de nos actions des processus d'éducation populaire, si nous mobilisons le milieu communautaire pour maintenir les enjeux sociaux au cœur des efforts de développement de nos communautés et si nous innovons en tenant compte d'enjeux collectifs comme les rapports entre les générations.

BIBLIOGRAPHIE

- BÉRUBÉ, P. (1993). *L'organisation territoriale du Québec, dislocation ou restructuration? Urgence d'agir*, Québec, Les Publications du Québec, 173 p.
- BOURQUE, D. *et al.* (2002). «Conditions changeantes de mobilisation des communautés», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 15, n° 2, p. 208-213.
- BOURQUE, D. et L. FAVREAU (2003). *Développement des communautés, santé publique et CLSC*, Cahier du Centre d'étude et de recherche en intervention sociale (CÉRIS), série «Conférences», n° 8, Université du Québec en Outaouais, 24 p.
- BOURQUE, D. (2004). «Le cadre inédit des rapports entre organismes communautaires et CSSS», *Interaction communautaire*, n° 67, automne, p. 8-9.
- BOURQUE, G.L. (2000). *Le modèle québécois de développement, de l'émergence au renouvellement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 235 p.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SANTÉ PUBLIQUE DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2003). *Programme national de santé publique 2003-2012*, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 133 p.
- DOUCET, L. et L. FAVREAU (1991). «Communautés et champs de pratique : les trois moteurs de l'action collective en organisation communautaire», dans L. Doucet et L. Favreau, *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 235-241.
- FÉDÉRATION DES CLSC DU QUÉBEC (1991). *Document de réflexion numéro 3, L'action communautaire*, avril, 46 p.

- LAROSE, G. (2004). «Vers le Forum des générations du gouvernement Charest, un artifice, au mieux une régression», *Le Devoir*, samedi 9 octobre, p. b5.
- LÉVESQUE, B. (2003). «Mondialisation, démocratie plurielle et économie sociale et solidaire», *Économie et solidarités*, Hors série, p. 103-121.
- QUÉBEC (2001), *L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec, Politique gouvernementale*, septembre, 59 p.
- QUÉBEC (2004a). *Briller parmi les meilleurs: La vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec*, 201 p.
- QUÉBEC (2004b). *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire*, août, 21 p.
- QUÉBEC (2004c). *Les services généraux offerts par les centres de santé et de services sociaux*, septembre, 155 p.
- QUÉBEC (2004d). *Projet clinique: Cadre de référence pour les réseaux locaux de services de santé et de services sociaux. Document principal*, Santé et Services sociaux, octobre, 75 p.

L'AGIR COLLECTIF DANS LE SOUTIEN AUX PROCHES DÉPENDANTS UNE PROBLÉMATIQUE D'EMPOWERMENT COMMUNAUTAIRE

Marielle Tremblay

*Département des sciences humaines
Université du Québec à Chicoutimi*

Claude Gilbert

*Professionnel de recherche
Université du Québec à Chicoutimi*

Au Québec, la restructuration du système de santé et les innovations pharmacologiques et biotechnologiques qui l'ont accompagnée ont permis un important transfert de soins et de services vers la communauté. Cette restructuration s'est réalisée dans un contexte de retrait de l'État devant certaines responsabilités de santé publique, ce qui a incité la société civile à assumer un rôle de plus en plus grand dans le travail de soin et le soutien¹.

Cette remise en question de la gestion publique des soins oblige les citoyennes et citoyens à faire l'apprentissage de l'autonomie en ce qui a trait à leur santé (Gagnon et Saillant, 1996). Les communautés, et les familles tout particulièrement, deviennent ainsi des lieux de recouvrement de la santé (ou à tout le moins de la dispensation des services). Ce *care* (Cresson, 1991; Lesemann et Martin, 1993), ou travail de soin, s'inscrit comme un élément du travail domestique, mobilisant plus particulièrement les femmes, qui seront dès lors particulièrement concernées par l'actuel réaménagement du système sociosanitaire. En effet, de façon générale au Canada, les femmes fournissent plus de soins que les hommes en contexte domestique (Cranswick, 1997). Des données

1. Par soin et soutien, nous entendons l'ensemble constitué de «valeurs et de symboles, de gestes et de savoirs, spécialisés ou non, susceptibles de favoriser le soutien, l'aide ou l'accompagnement de personnes fragilisées dans leur corps-esprit, donc limitées, temporairement ou sur une longue période de leur existence, dans leur capacité de vivre de manière indépendante» (Saillant, 1992).

concernant la société québécoise indiquent que ce sont principalement les femmes qui, dans les familles, assument les tâches de la prise en charge d'une personne dépendante pour raison d'incapacité physique ou intellectuelle, dans une proportion pouvant atteindre 70 à 80 % selon certaines études (Garant et Bolduc, 1990 ; Hébert *et al.*, 1997). Cela s'explique par une organisation sociale et économique attribuant aux femmes une aptitude particulière aux tâches du soutien et des soins (Okin, 1995). Les femmes inscrivent ces tâches et responsabilités dans la continuité de la responsabilité des soins que la société leur attribue, et qui s'exprime dans le travail de proximité. Ce dernier se définit comme « un travail entrepris par affection ou par sens des responsabilités vis-à-vis d'autrui, sans attente d'une rétribution financière immédiate » (Folbre, 1997, p. 138). Il est associé à des tâches que les femmes ont tendance à accomplir plus souvent, dans la sphère domestique, dans la perspective du maternage. L'altruisme, la réciprocité à long terme et l'accomplissement d'un devoir constituent les motivations de ce travail. Les tâches de la prise en charge assurent une intégration aux rôles sociaux traditionnels dans les sphères privée et publique, définissant une compétence spécifique des femmes dans la gestion des rapports interpersonnels et des habiletés « naturelles » pour les activités connexes au rôle maternel. L'accentuation de la responsabilisation des communautés en matière de soins et de soutien entraîne une hausse de la demande de travail de proximité et, par le fait même, renforce le caractère domestique et privé de la prise en charge.

Il est maintenant bien établi que la prise en charge d'une personne dépendante a de nombreux impacts sur les femmes. Les paramètres de la vie personnelle, conjugale, familiale et sociale s'en trouvent considérablement transformés. Les diverses tâches et responsabilités ont pour effet d'isoler les femmes non seulement au plan social mais aussi d'ébranler l'équilibre familial. La conciliation entre temps de travail ou d'investissement dans la sphère publique et activités domestiques devient encore plus difficile (Tremblay, Bouchard et Gilbert, 1999). Les répercussions sur la santé sont indéniables²: fatigue et inquiétude, stress ou parfois des

2. Dans le contexte de cette recherche, nous avons retenu la définition du concept « santé » mise de l'avant par le Women's Health Interschool Curriculum Committee of Ontario : « La santé de la femme comprend le mieux-être affectif, social, culturel, spirituel et physique, et elle est déterminée par le contexte social, politique et économique des femmes, de même que par le facteur biologique. Cette définition générale reconnaît la validité du vécu des femmes et les croyances de celles-ci en ce qui concerne les expériences liées à la santé » (Phillips, 1995, p. 507).

atteintes plus directes au bien-être physique et psychologique provoquées par les tâches à accomplir. Afin de combattre ces effets de la prise en charge, certaines personnes aidantes³ ont formé des groupes, constitués en organismes à but non lucratif. Les OBNL de personnes aidantes se donnent divers mandats, afin d'offrir formation, soutien et lieux de constitution de réseaux. Ils jouent un rôle dans l'encadrement de populations fragilisées par leur état de santé. Ils contribuent au mieux-être des membres d'une communauté. D'une part, ces groupes accueillent les besoins exprimés par leurs membres de façon particulière, et par toute personne assumant la prise en charge d'une personne dépendante de façon générale. À cet égard, ces groupes tendent à mettre sur pied certains services : groupes de soutien, documentation, intervention. D'autre part, ces groupes tendent à devenir la voix des personnes aidantes, à s'exprimer au nom des personnes aidantes lors de transactions avec les ressources du système sociosanitaire public, par le travail d'intervention et de représentation du personnel professionnel et bénévole qui y est actif. Ils se sont développés à la fin des années 1980, répondant ainsi aux besoins créés par la désinstitutionnalisation des déficients mentaux et des psychiatisés, d'une part, et par les programmes de maintien à domicile, des personnes âgées, d'autre part (Guberman, Maheu et Maillé, 1991, 1993). Puis, le virage ambulatoire (AFÉAS, 1998) a amplifié les besoins de soutien à domicile et d'autres groupements ont émergé.

Les données présentées ici sont issues d'un programme de recherche dont l'objectif est de comprendre le processus de collectivisation des stratégies et activités des organismes communautaires de soutien aux personnes aidantes, d'en saisir les étapes de développement de même que les conditions qui contribuent aux réussites comme aux échecs. Une première étape de collecte et analyse de données a été réalisée en 2002 auprès des membres du RANQ, le Regroupement des aidantes et aidants naturels du Québec. Ainsi, 13 des 15 organismes membres du RANQ ont accepté de répondre à un questionnaire détaillé sur leur organisation, adhérents, activités et services, financement, liens avec d'autres acteurs collectifs, etc.

3. Nous utiliserons l'expression *personnes aidantes* au lieu de l'expression souvent utilisée *aidantes naturelles*. Ces personnes dispensent « à titre non professionnel, un soutien émotif, des soins et des services divers destinés à compenser les incapacités » d'une personne ayant des atteintes à son autonomie » (Regroupement des aidants et aidantes naturels de Montréal, 2000).

Dans la deuxième étape de la recherche, des entrevues semi-dirigées ont été menées auprès d'une quarantaine de personnes intervenant dans divers organismes et établissements, tant du réseau de la santé et des services sociaux que de la société civile, dans quatre régions du Québec, soit la Montérégie, le comté de Lotbinière, la ville de Québec et le Saguenay–Lac-Saint-Jean. Les guides d'entrevue ont été développés afin d'aborder la question de l'organisation du travail de soin et de soutien dans la communauté et du rôle des OBNL de personnes aidantes à ce chapitre.

Les données recueillies ont permis d'articuler une réflexion sur la collectivisation des soins dans la communauté. Plus particulièrement, elles permettent de constater que les OBNL de personnes aidantes acquièrent une expertise unique en matière de développement social, car ils favorisent «[...] la mise en place et [le] renforcement, au sein des communautés, dans les régions et à l'échelle de la collectivité, des conditions requises pour permettre, d'une part, à chaque individu de développer pleinement ses potentiels, de pouvoir participer activement à la vie sociale et de pouvoir tirer sa juste part de l'enrichissement collectif, et, d'autre part, à la collectivité de progresser, socialement, culturellement et économiquement, dans un contexte où le développement économique s'oriente vers un développement durable, soucieux de justice sociale⁴». Des éléments de cette réflexion sont livrés ici. Dans un premier temps, les pratiques de soin seront analysées à partir d'un des aspects du développement social, soit l'*empowerment*. Dans un deuxième temps, il sera question des impacts et retombées de la présence des OBNL de personnes aidantes dans leur communauté.

1. PRATIQUES DE SOIN ET *EMPOWERMENT* COMMUNAUTAIRE

Les OBNL de personnes aidantes contribuent à l'*empowerment* communautaire des collectivités. Ce concept désigne l'augmentation du pouvoir collectif des communautés et se manifeste par la prise en charge du milieu par et pour l'ensemble du milieu et constitue l'environnement à l'intérieur duquel l'*empowerment* individuel des membres peut se réaliser (Ninacs, 2002, p. 23). On constate en effet que la mise sur pied d'OBNL de personnes aidantes contribue à l'augmentation du pouvoir collectif des communautés. Les activités et services développés par ces

4. Conseil de la santé et du bien-être, 1997, p. 6.

OBNL, ainsi que leur participation aux diverses interactions à la base du développement des communautés, sont en fait des manifestations d'une prise en charge d'un milieu donné par les acteurs de la société civile. Deux aspects de l'*empowerment* communautaire seront plus particulièrement mis en relief pour analyser l'agir collectif dans les pratiques de soin, soit la participation et le capital communautaire.

1.1. La participation

Les OBNL de personnes aidantes contribuent à augmenter la participation de ces dernières à la vie de la communauté locale. Dans une perspective d'*empowerment* communautaire, cette participation permet aux membres de la communauté d'être partie prenante de sa vie et des systèmes par leur intégration dans les espaces décisionnels et par le respect de l'équité dans la redistribution du pouvoir.

En effet, les adhérents de ces OBNL de personnes aidantes sont principalement des personnes assumant la prise en charge de proches dépendants. À l'origine de ces groupes, on retrouve souvent des femmes assumant la prise en charge de proches dépendants, de même que des travailleuses sociales ou des organisatrices communautaires. Les CLSC semblent être à l'origine de la création des groupes dans la plupart des cas, y voyant un moyen de répondre aux besoins exprimés par les familles. Mais, dans la plupart des cas, les personnes aidantes sont intégrées rapidement dans le processus de mise sur pied des organismes.

Déjà la chronologie de création de ces organismes communautaires de soutien aux personnes aidantes est riche d'enseignement relativement à la problématique de l'*empowerment* communautaire. Les OBNL de personnes aidantes membres du Regroupement des aidantes et aidants naturels du Québec (RANQ) présentent une longévité variée. Certains de ces organismes ont vu le jour il y a quinze ans, alors qu'un certain besoin de regroupement des pratiques de soutien aux personnes aidantes a semblé émerger au plan local. Le plus ancien organisme local a été créé en 1988 et a obtenu sa charte en 1990, tandis qu'un deuxième groupe est apparu en 1990 (charte en 1993). Entre 1992 et 1995, cinq nouveaux organismes ont vu le jour. Ensuite, deux groupes de Montérégie ont été fondés en 1996 et quatre autres, entre 1999 et 2000. L'année suivante, le RANQ a été constitué. L'éclosion de certains groupes à la fin des années 1980 a pour source l'accroissement des besoins des familles et des proches occasionné par le virage ambulatoire avec le transfert de plusieurs soins à domicile ainsi que par le maintien à

domicile des personnes âgées. Il reste que la moitié des groupes étudiés ont été formés avant la période officielle du début du virage ambulatoire, soit avant 1995. La naissance d'une partie des organismes étudiés correspondrait à la première phase de restructuration des soins et des services de santé, et celle de la désinstitutionnalisation du milieu des années 1980 incitant les proches ainsi sollicités à chercher de l'aide auprès des CLSC et à se regrouper en association d'entraide. D'autres fondations auraient été créées dans la foulée du virage ambulatoire sur les personnes aidantes.

Plusieurs de ces groupes estiment que leurs membres sont actifs, c'est-à-dire qu'il y a participation aux activités constitutives de la vie du groupe, soit les assemblées générales annuelles, la participation aux instances, la présence aux activités du groupe, et ce, malgré les tâches à accomplir au domicile. Par leur nature, ces OBNL de personnes favorisent la participation. Ces organismes communautaires de soutien aux personnes aidantes sont apparus d'abord dans la foulée des nouveaux mouvements sociaux de la fin des années 1970 et des années 1980, et plus récemment comme réponse aux impacts du virage ambulatoire québécois, notamment en ce qui concerne le transfert des soins à domicile et le maintien à domicile des personnes âgées. Les 13 organismes du RANQ étudiés ici ont le statut d'OBNL (organisme à but non lucratif) selon l'article 3 de la Loi des corporations; ce sont des organisations qui jouissent d'un fonctionnement démocratique de type autogéré. La combinaison la plus fréquente de participation à la prise de décision relative aux orientations est l'assemblée générale (AG) avec le conseil d'administration (CA). Pour la plupart de ces groupes, le CA, assisté de comités et des employés, prend les décisions en vue de la planification. Les employés, les usagers, les membres et les bénévoles sont particulièrement présents pour assurer la réalisation des activités. Ces modes de fonctionnement révèlent les conditions nécessaires à une gestion démocratique et participative, un modèle de gestion traditionnel pour les OBNL de services à la communauté.

La participation des membres aux activités de gestion et d'animation des groupes de personnes aidantes peut être en bonne partie attribuée aux efforts de sensibilisation et de mobilisation déployés par les membres, les employés et les bénévoles. On a recours à des outils de communication tels que le journal, le bulletin, le dépliant ou la lettre transmise à tous les membres. Dans certains cas, les OBNL ont fait appel aux médias locaux pour sensibiliser et mobiliser les membres et la population.

Les effectifs des OBNL de personnes aidantes sont essentiellement composés de femmes, des personnes aidantes qui offrent gratuitement leur temps pour du travail dans le groupe, et ce, en plus de s'acquitter de leurs tâches de soin et de soutien. En fait, selon les données recueillies lors de l'enquête, les femmes constituent 82 % des adhérents des groupes de soutien aux personnes aidantes. Certains groupes vont spécifier qu'une faible proportion de leurs membres est active. On pourrait s'étonner de la faible proportion des membres actifs de certains groupes, mais rappelons que les personnes aidantes membres assument les tâches de soin et de soutien en plus des responsabilités domestiques et qu'elles n'ont pas toujours la possibilité de devenir bénévole comme administratrice du CA ou comme animatrice de cafés-rencontre.

Les organismes communautaires de personnes aidantes contribuent aussi à la construction du capital social (Lévesque et White, 1999), particulièrement en mettant l'accent sur la réciprocité des échanges des personnes aidantes avec leur milieu. Les OBNL de personnes aidantes permettent l'intégration de ces personnes dans des réseaux d'échange assurant, d'une part, l'accès à des connaissances, d'autre part, la reconnaissance de l'engagement et de la contribution au mieux-être à la personne aidée et de la communauté de façon générale. On peut donc dire que l'appartenance à cet organisme formel, et au réseau informel dont il permet l'existence, assure un lieu d'échanges matériels et symboliques contribuant à la construction sociale de l'identité des personnes aidantes. L'OBNL de personnes aidantes peut donc contribuer à assurer la réalisation du potentiel latent d'échanges chez les personnes aidantes au sein d'un réseau, assurant ainsi une intégration plus large à la communauté; l'isolement limitera sensiblement l'actualisation de ce potentiel d'échange, de réciprocité, et donc d'insertion à la communauté. Ces relations d'échange deviendront utiles à la communauté, du moins sur un spectre plus large que le seul environnement domestique. On pourra alors dire qu'il y aura eu formation de capital social, par cette capacité à transformer une expérience domestique en échanges à caractère communautaire.

1.2. Capital communautaire

Les OBNL de personnes aidantes ne sont pas des organisations isolées. Ils s'inscrivent dans des réseaux à diverses échelles, ce qui représente une contribution notable en termes de construction de capital communautaire. Il s'agit ici de l'accumulation de sentiment d'appartenance à la fois à une communauté et à un environnement, ainsi que de la conscience

de la citoyenneté, assurant l'entraide sur le plan individuel et favorisant l'action pour résoudre des problématiques affectant une groupe particulier, voire la société. Les pratiques de mise en réseau permettent de développer des liens entre acteurs de la société civile, dans le cadre d'interactions génératrices de réseautage dans une collectivité.

Malgré leur dimension modeste, les OBNL de personnes aidantes observées ont démontré une forte propension à tisser des liens avec le secteur public, notamment avec les institutions de santé. Cette situation s'explique par le rôle important qu'ont joué et continuent de jouer les CLSC dans le démarrage des OBNL, avec certains autres organismes de santé, ainsi que dans leur développement, notamment au chapitre des formations offertes aux membres. De leur côté, les instances sociosanitaires régionales sont présentes surtout par leurs activités de financement.

L'importance quantitative, et sans doute qualitative, des liens établis avec les autres organismes communautaires locaux est à noter. Ces contacts réguliers d'entraide et de partage de savoirs et d'expérience semblent très avantageux, voire essentiels, dans la poursuite des objectifs.

Les liens entretenus par les OBNL de soutien aux personnes aidantes sont variés tant dans leur forme que dans leur contenu (Tremblay, 1993). Les liens de concertation, permettant d'élaborer ensemble des actions communes et des projets politiques, sont les plus fréquents. Les groupes tissent régulièrement des liens de collaboration informelle (liens souples, peu définis, permettant de se solidariser autour d'objectifs communs), des liens de représentation, ainsi que des liens formels avec des organismes extérieurs pour conscientiser la population aux problématiques vécues; dans ce dernier cas, cela peut aussi être l'occasion de se faire connaître, de se faire accepter, de porter le flambeau pour la reconnaissance des personnes aidantes.

Les bénéfices retirés par le maintien de ces liens divers sont variés : échange d'information dans la plupart des cas, mais aussi de visibilité et reconnaissance accrue, collaboration à des projets communs, de formation et de réflexion, référence, financement, échange de services. L'ensemble de ces liens a permis de construire des alliances et des solidarités réelles et essentielles pour des OBNL tant au plan des apprentissages et de la concertation que de la reconnaissance et de la lutte pour les droits. Il appert que, malgré des ressources humaines et financières insuffisantes dans la plupart des cas, ces organismes s'efforcent d'y participer activement et de prendre leur place. Par ce réseautage, par les partenariats établis, les organismes étudiés ont étendu leurs liens

tant dans le domaine de la santé que dans celui des organisations communautaires en général, allant par exemple vers des communautés religieuses, des tables de concertation pour la santé des femmes et des associations de personnes âgées.

Ce processus de concertation et de collectivisation des idéaux, des activités et des services offerts s'inscrit dans une territorialité qu'il importe de cerner. En effet, ici on s'intéresse à des territoires sociaux construits par les liens unissant différents acteurs collectifs (Saucier et Legaré, 2003). Les activités des OBNL semblent d'abord s'inscrire dans un espace local, dans des territoires de CLSC (le quartier dans les grands centres urbains ou la MRC dans les milieux ruraux). Une territorialité locale qui s'explique surtout par la proximité des lieux d'activités et, comme on l'a vu plus haut, par les liens importants entretenus entre les OBNL locaux et les CLSC. Par ailleurs, on perçoit aussi une territorialité de liens régionaux plus ou moins nourrie selon les OBNL. Le territoire régional est surtout celui du financement, principalement celui provenant des instances sociosanitaires régionales, mais c'est aussi celui des regroupements et des comités fédératifs. Enfin, le territoire national semble parcouru par des liens de réseautage plus ténus et plus éparés.

La réalité des concertations et des solidarités présentes peut-elle différer selon le plan – local, régional ou national – qu'elle concerne? De légères différences sont perceptibles dans la fréquence de certains liens au plan local. En revanche, les liens de concertation sont nombreux à tous les plans : plus du tiers aux plans local et régional et un peu moins du tiers au plan national. Les liens de représentation sont plus nombreux au régional qu'au local et encore plus nombreux, près de 40 %, au national. L'explication vient sans doute de ce que les organismes de regroupement et les organismes fédératifs du niveau national ont souvent comme objectifs la reconnaissance des droits des membres ; ce sont des structures souples qui attirent les représentations des membres plus que leur participation active ou leur collaboration plus formelle. Le plan national semble être celui de la visibilité, et non celui de formation et de la réflexion.

Comme nous pouvons le constater, les OBNL de personnes aidantes contribuent à la société civile en favorisant le développement de la participation de leurs membres aux débats ayant cours dans leur milieu. Ils deviennent aussi des acteurs dans les réseaux qui structurent les communautés.

2. LES OBNL DE PERSONNES AIDANTES : IMPACTS ET RETOMBÉES DE LEUR PRÉSENCE

La contribution des OBNL de personnes aidantes à l'*empowerment* communautaire peut aussi être analysée à travers les impacts de la présence des groupes dans leur milieu.

2.1. Sur le plan individuel

Certains de ces impacts peuvent être abordés sous un angle individuel. Les services mis de l'avant par ces OBNL soutiennent les personnes aidantes dans la réalisation des tâches de la prise en charge. L'échange entre des personnes vivant une situation semblable permet de constater que d'autres femmes vivent une expérience similaire. Dans le cadre des activités du groupe, les personnes aidantes s'encouragent, se réconfortent et se soutiennent, notamment en partageant leur expérience et leurs conseils ou avis. Ces activités aident les personnes aidantes à trouver des moyens pour surmonter les difficultés.

Les OBNL de personnes aidantes jouent aussi un rôle important dans les tâches réalisées dans le cadre de la prise en charge. Les services dispensés aux personnes aidantes permettent à ces dernières d'être mieux informées. Certaines personnes pourront ainsi mieux comprendre l'état de santé de la personne aidée et offrir un soutien plus adapté, ou à tout le moins avoir une meilleure compréhension de la relation d'accompagnement. Parfois, les formations offertes auront pour effet d'améliorer les compétences de la personne aidante aux soins, d'accroître sa confiance en ses capacités de même que son assurance quant à son rôle de proche aidant.

La fréquentation de groupe de personnes aidantes peut aussi contribuer à l'amélioration de la santé psychologique et physique. Il semble que les personnes aidantes recevant des services soient moins sujettes à recourir à de la médication ou des soins hospitaliers. Certaines activités des groupes visent la prévention de l'épuisement : cela se révélerait efficace pour plusieurs personnes. Bref, les OBNL de personnes contribueraient à l'amélioration de la qualité de la vie de ces dernières.

Les impacts sur les personnes aidantes des activités et services offerts par d'autres acteurs de la société civile ont les mêmes caractéristiques que celles décrites ci-dessus. On constate que les services mis de l'avant par les institutions du secteur public apportent soutien et écoute aux personnes aidantes, ce qui contribue à contrer l'isolement de ces

dernières. Les rencontres et les échanges avec les pairs, quel que soit l'organisme instigateur, rendent possible le partage des expériences, trucs, avis ou conseils et des encouragements. Plus spécifiquement, les actions posées par les autres organismes communautaires et publics ont un rôle bénéfique pour la santé des personnes aidantes, qu'il s'agisse de soulager à la source une pression pouvant mener à la dépression ou à l'épuisement, voire la maladie et le recours à la médication et aux soins médicaux. Les apports des formations offertes par les groupes communautaires et les institutions publiques contribuent à rendre les personnes aidantes plus compétentes, plus confiantes et sûres d'elles dans l'exécution de leurs tâches, alors que l'échange avec d'autres personnes aidantes permet de partager les savoir-faire et méthodes. Les informations transmises lors de ces formations améliorent la connaissance des ressources accessibles. Plus généralement, donc, il sera question d'amélioration de la qualité de la vie.

2.2. Sur le plan collectif

Les activités et services développés par les OBNL de personnes aidantes ont des retombées positives pour leur collectivité. Ces groupes deviennent des ressources locales auxquelles il est possible de faire appel dans un contexte de vieillissement de la population et de soins à domicile. Toutefois, cela ne dispense pas l'État d'offrir un filet de protection sociale. En effet, la structuration de la société civile au plan des pratiques de soin n'a pas pour objectif d'amener les organisations des milieux communautaires à assurer les services de l'État. Néanmoins, les services et activités des OBNL de personnes aidantes ont des retombées certaines au plan public, ne serait-ce que par l'offre de soutien, ce qui a pour effet de réduire le recours aux soins de santé ou à la médication. En outre, grâce à ces OBNL, les personnes aidantes peuvent maintenir la personne aidée à domicile et retarder son hébergement. Ces contributions améliorent donc notablement le sort des personnes fragilisées de notre société.

Les services offerts par les OBNL de personnes aidantes contribuent à sensibiliser la communauté à la situation vécue et au rôle joué par les proches aidants. En fait, cela permet de rendre compte de la contribution sociale des proches aidants. Les données recueillies lors des entrevues auprès des intervenantes de divers établissements et groupes des secteurs publics et de la société civile indiquent que l'investissement des personnes aidantes apporte une richesse à toute une société.

L'amélioration du mieux-être collectif semble être une conséquence largement reconnue. En effet, aider une personne aidante, c'est aider la collectivité puisque cette personne aidante constitue un maillon important du maintien à domicile de personnes nécessitant des soins. Le soutien apporté à la personne aidante a un effet immédiat sur l'entourage de cette dernière. Dans un contexte de vieillissement de la population, le développement par la collectivité de mesures permettant d'assumer ce phénomène s'avère nécessaire. On convient cependant qu'il y a encore beaucoup à faire dans l'implantation d'une telle structure de soutien et de soin.

Mais ce mieux-être collectif peut aussi être analysé à partir de préoccupations propres aux organisations. Ainsi, on constate que des répondantes de groupes communautaires perçoivent les personnes aidantes comme une richesse collective en raison de leur contribution à la collectivité. Les services et activités concernant ces dernières constituent une forme tangible de reconnaissance de la contribution de ces femmes, puisque ce sont principalement elles qui soutiennent leur proche aidé et qui réclament que leur rôle, leurs droits et leurs besoins soient reconnus. De plus, ces services renforcent la participation citoyenne, l'exercice et la consolidation de la solidarité sociale, puis la prise en charge de la collectivité par elle-même. Certains estiment même que les lieux d'échange et de rencontres jouent un rôle multiplicateur, grâce à l'entraide et la transmission des connaissances et savoir-faire. D'autres répondantes ont eu une approche plus prosaïque de la question, en mettant en relief les impacts des services et activités des OBNL de personnes aidantes sur la santé financière de la société : préservation de la santé de ces personnes, prévention de l'absentéisme et de la charge que cela impose aux entreprises et organisations, préservation de la productivité au travail. Bref, le soutien aux personnes aidantes permet à ces dernières de demeurer des membres actifs dans la société.

CONCLUSION

Ces nombreux exemples montrent que les groupes de personnes aidantes jouent un rôle pour le mieux-être de leur collectivité. D'une part, ces groupes accueillent les besoins exprimés par leurs membres de façon particulière, et par toute personne assumant la prise en charge d'une personne dépendante de façon générale. À cet égard, ces groupes tendent à mettre sur pied certains services : groupes de soutien, documentation,

intervention. D'autre part, ces groupes tendent à se constituer comme la voix des personnes aidantes, à s'exprimer au nom des personnes aidantes lors de transactions avec les ressources du système sociosanitaire public, par le travail d'intervention et de représentation du personnel professionnel et bénévole qui y est actif. Mais les groupes contribuent aussi à la construction de l'identité « personne aidante » à d'autres plans. Ils contribuent à structurer l'expérience des pratiques de soin (Saillant, 2000). Les groupes deviennent alors autant d'instances réflexives, par lesquelles les aidantes et aidants naturels peuvent questionner la prise en charge et prendre conscience de l'importance de leur rôle pour le mieux-être de la personne aidée et de la communauté. Les groupes contribuent aussi à la construction identitaire des personnes aidantes en raison de l'aspect relationnel de l'appartenance des membres. En effet, les personnes aidantes s'y retrouvent d'abord et avant tout parce qu'elles partagent une même condition qui leur est propre : celle de la pratique soignante. Il y a donc création de liens sociaux (Saillant et Gagnon, 2000), ce qui est particulièrement important dans ce cas, car les personnes aidantes sont sujettes à l'isolement (Tremblay, Bouchard et Gilbert, 1999 et 2000). L'appartenance au groupe insère donc les personnes aidantes dans une réalité ayant une forte connotation sociale, d'une part, parce qu'elle est partagée, d'autre part, parce qu'elle répond à un besoin de la communauté.

Comme nous l'avons mentionné en introduction, les activités reliées au soin et au soutien ne sont pas des gestes isolés. Ces tâches sont porteuses d'un poids historique, social et culturel qui fait en sorte que les femmes sont directement et spécifiquement concernées par leur exécution (Couillard, 1996, p. 220). Les personnes aidantes, des femmes surtout, s'inscrivent dans une dynamique où elles assument un rôle que notre société définit pour elles. En effet, elles exécutent des tâches importantes, parfois même lourdes, de façon privée et gratuite. Leur investissement ne fait l'objet d'aucune reconnaissance publique. Cette gratuité toute privée est d'autant plus paradoxale que l'on sait que le travail informel des aidantes naturelles contribue de façon importante au contrôle des coûts des soins dans le secteur formel. La valorisation économique de leur travail auprès de personnes en perte d'autonomie augmente de façon importante les coûts des soins dispensés par le réseau de la Santé et des Services sociaux (Hébert *et al.*, 1997).

L'exécution des tâches relatives au soin et au soutien assumées par les aidantes donne donc lieu à l'établissement d'une relation unilatérale en termes de contribution au développement d'une communauté. Les femmes contribuent de façon sensible à la qualité de vie de nombreux

individus à un moment où ils-elles sont dans la nécessité. La prise en charge de personnes dépendantes, bien qu'étant une responsabilité collective, devient ainsi un travail que notre société considère encore comme étant une activité dont les femmes doivent principalement s'acquitter.

BIBLIOGRAPHIE

- Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFÉAS), D. Côté, É. Gagnon, C. Gilbert, N. Guberman, F. Saillant, N. Thivierge et M. Tremblay (1998). *Qui donnera les soins? Les incidences du virage ambulatoire et des mesures d'économie sociale sur les femmes du Québec / Who Will Be Responsible for Providing Care? The Impact of the Shift to Ambulatory Care and of Social Economy Policies on Quebec Women*, Ottawa, Condition féminine Canada / Status of Women Canada.
- BAILLARGEON, D. (1996). «Les politiques familiales au Québec. Une perspective historique», *Lien social et Politiques – RIAC*, n° 36, automne, p. 21-32.
- COHEN, Y. (1992). «Du féminin au féminisme. L'exemple québécois», dans F. Thébaud (dir.), *Le xx^e siècle*, t. 5 de G. Duby et M. Perrot (dir.), *Histoire des femmes en Occident*, Paris, Plon, p. 521-537.
- CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE (1997). *Forum sur le développement social: présentation de la démarche*, Québec, Gouvernement du Québec.
- COUILLARD, M.-A. (1996). «Genre, culture et développement. À propos de l'ambiguïté d'une alternative: l'exemple des femmes malaises rurales», dans M.-F. Labrecque (dir.), *L'égalité devant soi. Sexes, rapports sociaux et développement international*, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international, p. 220-240.
- CRANSWICK, K. (1997). «Les fournisseurs de soins au Canada», *Tendances sociales canadiennes*, n° 47, hiver, p. 2-7.
- CRESSON, G. (1991). «La santé, production invisible des femmes», *Recherches féministes*, vol. 4, n° 1, p. 31-44.
- FOLBRE, N. (1997). «"Holding Hands at Midnight". Le paradoxe du travail de proximité», dans N. Folbre, *De la différence des sexes en économie politique*, Paris, Éditions des Femmes, p. 135-162.

- GAGNON, É. et F. SAILLANT (1996). «Le self-care: de l'autonomie à la gestion du soi», *Sciences sociales et Santé*, vol. 14, n° 3, septembre, p. 17-46.
- GARANT, L. et M. BOLDUC (1990). *L'aide par les proches: mythes et réalités. Revue de littérature et réflexions sur les personnes âgées en perte d'autonomie, leurs aidants et aidantes naturels et le lien avec les services formels*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, Direction de la planification et de l'évaluation, coll. «Études et analyses», n° 8.
- GUBERMAN, N., P. MAHEU et C. MAILLÉ (1991). *Et si l'amour n'existait pas... Femmes, familles et adultes dépendants*, Montréal, Remue-ménage.
- HÉBERT, R. et al. (1997). *Services requis par les personnes âgées en perte d'autonomie. Évaluation clinique et estimation des coûts selon le milieu de vie*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, Direction de la recherche, 279 p., coll. «Études et analyses», n° 33.
- LESEMANN, F. et C. MARTIN (1993). «Au centre des débats, l'articulation entre solidarités familiales et solidarités publiques», dans F. Lesemann et C. Martin (dir.), *Les personnes âgées. Dépendance, soins et solidarités familiales. Comparaisons internationales*, Paris, La Documentation française, p. 207-215.
- LÉVESQUE, M. et D. WHITE (1999). «Le concept de capital social et ses usages», *Lien social et Politiques – RIAC*, n° 41, printemps, p. 23-33.
- NINACS, W.A. (2002). «Le pouvoir dans la participation au développement local dans un contexte de mondialisation», dans M. Tremblay, P.-A. Tremblay et S. Tremblay (dir.), *Développement local, économie sociale et démocratie*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 23.
- OKIN, S.M. (1995). «Sur la question des différences», EPHESIA, La place des femmes. *Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, La Découverte, p. 57-69.
- PHILLIPS, S. (1995). «The Social Context of Women's Health: Goals and Objectives for Medical Education», *Journal de l'Association médicale canadienne*, n° 152, p. 4.

- SAILLANT, F. (1992). «La part des femmes dans les soins de santé», *Revue internationale d'action communautaire*, vol. 28, n° 68, automne, p. 95-106.
- SAILLANT, F. (2000). «Identité, invisibilité sociale et altérité : expérience et théorie anthropologique au cœur des pratiques soignantes», *Anthropologie et sociétés*, vol. 24, n° 1, p. 155-172.
- SAILLANT, F. et É. GAGNON (2000). *De la dépendance et de l'accompagnement: soins à domicile et liens sociaux*, Québec, Presses de l'Université Laval, 233 p.
- SAUCIER, C. et M. LÉGARÉ (2003). «Les entreprises d'économie sociale en aide domestique et leurs dynamiques territoriales», dans Y. Vaillancourt et al. (dir.), *L'économie sociale dans les services à domicile*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 261-283.
- TREMBLAY, M. (1993). «Les pratiques de mise en réseau des groupes de femmes du Saguenay-Lac-Saint-Jean: un élément dynamisant d'un développement "rose"», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 16, n° 2, p. 305-324.
- TREMBLAY, M., N. BOUCHARD et C. GILBERT (1999). «Des femmes et des soins: l'expérience des aidantes naturelles au Saguenay», *Recherches féministes*, vol. 12, n° 1, p. 63-81.
- TREMBLAY, M., N. BOUCHARD et C. GILBERT (2000). *Les aidantes naturelles et la prise en charge de personnes en perte d'autonomie: santé des femmes et défi des solidarités familiales et sociales*, Montréal, Centre d'excellence pour la santé des femmes, 132 p.
- TREMBLAY, M. et P.-A. TREMBLAY (1998). *Les contributions sociales et économiques des organismes communautaires de la Corporation de développement communautaire du ROC*, Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionale, p. 108-109.

DES MOYENS POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE L'EXEMPLE DES GROUPES COMMUNAUTAIRES QUÉBÉCOIS

Pierre-André Tremblay
Département des sciences humaines
Université du Québec à Chicoutimi

It would appear to be an elementary requirement of social democracy that there exist a society of lively, engaged and effective men and women – where the honor of action belongs to the many and not the few.

Walzer (2003, p. 317)

La remise en question des politiques sociales à laquelle on assiste en ce moment a comme cible essentielle ce que Lévesque (2004) a appelé le modèle social-communautaire ou partenarial. Pour les promoteurs de cette réforme, la communauté n'est plus un milieu de vie fruit du travail réflexif d'individus regroupés, mais une apparition spontanée dont la fonctionnalité unique est d'offrir des services; sa fonction est donc à destination individuelle et sa motivation, caritative (soulager la misère). Pour être bien comprise, l'insistance sur les partenariats public-privé (PPP) doit donc être mise en relation avec les appels à la solidarité familiale qu'on entend beaucoup à propos de la réforme de la sécurité du revenu¹, ainsi qu'avec ce qu'on peut entrevoir de la politique d'évaluation de l'action communautaire autonome. Loin d'être un simple réaménagement technique des modalités de prestation des services sociaux, les PPP cherchent à réinstaurer une coupure entre les sphères privée et publique typique du libéralisme. En d'autres termes, comme l'indique Lévesque, ce gouvernement est l'un des premiers au Québec à *vraiment* proposer une approche néolibérale. Il évacue la dimension collective représentée par l'organisation volontaire des personnes et prône un retour de la rentabilité financière comme critère d'évaluation des actions et activités collectives.

1. Voir les déclarations de M. Claude Béchar, alors ministre de la Solidarité sociale, à l'émission de Radio-Canada *Maisonneuve à l'écoute* du 22 septembre 2004.

Or, pour le néolibéralisme, «la société cela n'existe pas», comme disait Margaret Thatcher. Il ramène la dimension collective à la simple sphère étatique, dont la fonction devient d'ailleurs non seulement de protéger les règles fondamentales de l'économie de marché (l'État «gardien de nuit») mais aussi (surtout?) de les imposer (Levitas, 1998). C'est donc la notion de social qui pose problème, car, pour ce genre de vision, il n'existe plus que des entreprises, l'État et des individus. Dans un tel contexte, il est important de s'interroger sur la notion de social et de société, en revenant à l'interrogation fondamentale qui agissait Weber et les fondateurs des sciences sociales : quels sont les liens entre cette société et son économie? C'est la question que je me propose d'examiner ici sous un angle partiel : celui qu'offre la notion de société civile telle qu'elle se matérialise autour d'un type d'acteur central de la société civile québécoise : les groupes communautaires.

Les organismes communautaires sont souvent vus comme «purement» volontaires. Cela mène souvent à une opposition qui semble artificielle entre le «secteur volontaire» et l'économie. Ce texte cherchera au contraire à démontrer que les dimensions économiques traversent les organismes communautaires et que, conséquemment, on ne peut ramener ceux-ci à de simples expressions d'un altruisme naturel et spontané. On verra qu'on ne peut pas opposer groupes communautaires et économie, mais qu'on peut sans doute opposer groupes communautaires et économie de marché.

Où commence, où finit le social? La popularité actuelle de la notion de société civile indique qu'il s'agit d'une question importante et qu'elle offre une voie efficace pour aborder cet enjeu. L'introduction qui suit indiquera comment. En s'appuyant sur elle, la section suivante en présentera ensuite une manifestation concrète telle qu'elle se révèle dans une recherche sur le secteur communautaire. J'en décrirai la méthode pour ensuite présenter quelques résultats, en insistant sur le travail payé et non payé au sein des groupes communautaires ainsi que sur leur financement. Pour finir, j'exposerai quelques interrogations soulevées par ces données et par l'enquête elle-même.

1. CONTEXTE THÉORIQUE : LA NOTION DE SOCIÉTÉ CIVILE

On ne le dira jamais assez : le problème essentiel de notre société est son rapport à l'économie et au marché. En fait, malgré les efforts de la sociologie depuis plus de 125 ans, nous peinons encore à penser le social autrement que comme une catégorie résiduelle : ce qui n'est ni politique, ni culturel, ni économique. La difficulté est d'autant plus

grande que le projet de ces temps post-keynésiens est de restaurer la régulation marchande, dont la domination avait été réduite par cinquante ans de fordisme. Le développement social reçoit alors la mission de colmater les fissures causées par une recherche trop efficace de flexibilité, avec ce qu'elle implique de déstabilisation des liens collectifs. Le défi consiste à adapter alors les formes collectives d'existence aux exigences de l'appareil productif; cela n'allant pas sans mal, l'apparence hybride du concept s'explique sans doute (Whitehead, 2002). De même, on peut comprendre l'économie sociale comme un effort pour développer une forme hybride d'organisation productive: le social dans l'économie – ce qui semble l'inverse du réenchâssement de l'économie dans le social dont rêvait Polanyi (1944).

Visiblement, dans les réorganisations en cours, le maître mot est le rétablissement de la profitabilité à laquelle il s'agira d'adapter les ressources sociales. La question de la réingénierie est donc beaucoup plus vaste qu'un simple réaménagement managérial des appareils d'État: elle touche à la refonte des liens entre l'État et la société. Les penseurs du XVIII^e siècle, aux prises avec un problème assez semblable, avaient proposé le concept de *société civile* comme un outil adapté à la situation. Ce concept désignait l'ensemble des activités privées (non publiques et donc non politiques) régulées par les échanges (c'est-à-dire marchandes). L'économie politique naissante en proposera l'interprétation. Cependant, la simple opposition État/marché n'arrivait guère à saisir le détail des situations concrètes. Il fallait faire la critique de l'économie politique et c'est ce à quoi s'attelleront les premières théories sociologiques de la seconde moitié du XIX^e siècle. La société, le social, y trouvera l'espace où se déployer: les formes de solidarité, comme disait Durkheim, ou de sociation, selon le terme de Weber, seront proposées comme des modalités d'appréhension de l'existence collective permettant de comprendre l'existence d'une économie ainsi remise à sa place.

Dans le contexte d'urgence sociale qui a suivi la Première Guerre mondiale puis le krach de 1929, Keynes confirmera la pertinence *et l'efficacité économique* d'un point de vue intégrant le social dans la régulation globale. L'«État-plan» (Negri, 1978) de la *Théorie générale* et la politique sociale beveridgienne à laquelle Keynes avait étroitement collaboré, re-totaliseront ce qui avait été «désencastré». Les partenaires qui émergeront comme les piliers des États sociaux-démocrates baseront leur légitimité sur leur capacité à retisser les rapports entre les formes économiques et les liens sociaux. Les activités marchandes déborderont alors le strict plan individuel, car elles mettront en présence des catégories

sociales et des collectivités, non des personnes individualisées et monadiques. On y a vu la fin de la société civile. Cinquante ans plus tard, il faut plutôt y voir l'inverse, car la société civile a été florissante sous le keynésianisme (Anheier, Glasius et Katdor, 2001 ; Walzer, 1992), mais il s'agit d'une société civile définie par les activités publiques, plutôt que privées (Edwards et Foley, 2001, p. 5-6). Elles sont par là même collectives, c'est-à-dire dotées d'un minimum d'organisation ainsi que de la réflexivité qui l'accompagne. Les acteurs de la société civile, en ce sens actuel, sont les syndicats, les associations volontaires, les groupes communautaires et les mouvements auxquels ils participent. L'État providence les avait intégrés en tant que partenaires à la planification étatique. De ce point de vue, le développement social faisait partie de la stratégie d'intervention étatique et contribuait positivement à résoudre la difficulté essentielle, soit celle de la stabilisation des relations sociales et du maintien de la prévisibilité de la demande.

Voilà ce qui change. Sous le néolibéralisme, le développement social fait partie du *problème* plutôt que de la solution : comment faire tenir ensemble une société lorsque le mécanisme la définissant fondamentalement – le marché – en est incapable ? De façon générale, la réponse proposée est l'*acte gratuit*, le don altruiste instaurant une communauté solidaire. Cet acte n'est pas politique, c'est-à-dire qu'il n'est ni motivé ni organisé par une volonté de domination ; de plus, il n'est pas inhérent à l'état de citoyenneté et le bénéficiaire ne peut l'invoquer comme un droit.

La section suivante critique cette conception non économique qui fait des organisations communautaires quelque chose d'extérieur à l'économie et relevant de la communauté spontanée ainsi que de cette chose indéfinissable et toujours invoquée : le « sentiment d'appartenance ». Cette interprétation de la réalité des organisations communautaires ne me semble pas les décrire correctement, ni permettre d'aborder adéquatement les contraintes qu'elles subissent, pas plus que leurs possibilités de contribuer à la vie sociale. Sans prétendre épuiser la question, j'examinerai successivement quelques dimensions économiques de la vie des organisations communautaires : l'emploi et le travail payé, puis le travail non payé (bénévolat) et, enfin, le financement des organisations.

Les données ont été recueillies lors d'une enquête réalisée en 2000 et 2001 auprès de 282 organisations communautaires membres de la Table nationale des Corporations de développement communautaire. La collecte des informations s'est déroulée de la façon suivante : chaque

CDC participante a reçu une formation sur les caractéristiques du questionnaire et le sens des questions qui s'y trouvaient. Chacune devait convoquer les groupes membres à une journée consacrée à la passation du questionnaire, en leur demandant de se munir des documents nécessaires. La visée générale de la recherche était de mieux cerner l'ancrage local des organisations communautaires et leur contribution à la production et au maintien du tissu social des collectivités. Les groupes retenus pour la recherche sont membres de 14 CDC réparties dans plusieurs régions de la province, couvrant un territoire allant de l'Est du Québec à la métropole montréalaise; une diversité de situations a pu ainsi être représentée. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un échantillon statistiquement représentatif, il correspond très probablement d'assez près à l'univers d'où il a été tiré².

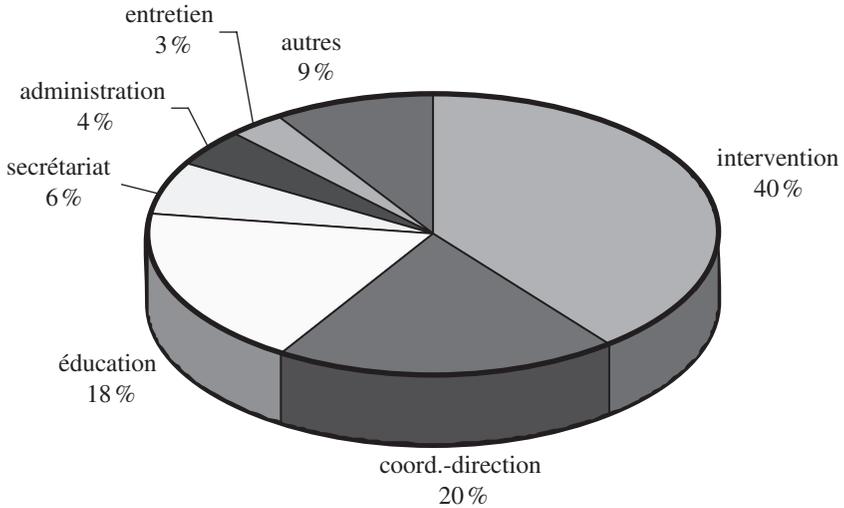
2. LE TRAVAIL PAYÉ ET NON PAYÉ

La figure 1 présente la structure du travail payé. On y voit que les emplois se répartissent selon plusieurs types de postes. Les trois quarts des 1612 postes pour lesquels l'information est disponible sont des emplois réguliers, le reste étant des emplois d'insertion. La plupart des emplois (58%) sont en lien direct avec les usagers (intervention, éducation). Les emplois liés à l'infrastructure (secrétariat, entretien, administration) ne représentent que 13% du total. Il est clair que les organisations communautaires sont des structures légères qui mettent le plus clair de leur énergie à entretenir les relations avec les personnes qu'elles veulent servir. En fait, la réalité est sans doute encore plus marquée que ce que révèlent ces chiffres, car la direction des organismes ne se confine pas dans son rôle et collabore fréquemment à l'intervention directe.

En outre, ces emplois sont instables. Plus de la moitié des 1375 emplois pour lesquels l'information est disponible étaient occupés depuis trois ans ou moins. À l'opposé, les emplois de longue durée (huit ans et plus) ne représentaient que 18% du total. Ce taux de roulement élevé peut s'expliquer de plusieurs façons: il peut soit indiquer

2. Des informations plus complètes apparaissent dans le rapport final de cette recherche (Tardif *et al.*, 2003).

FIGURE 1
Répartition des emplois selon la fonction occupée



que les emplois servent à former des personnes qui iront ensuite travailler ailleurs, soit que les conditions d'emploi ou de salaire ne sont pas aussi satisfaisantes que le souhaiteraient les gens qui les occupent.

Le tableau 1 peut permettre d'apporter des éléments de réponse. Il montre une très nette hiérarchie dans les salaires, le salaire horaire moyen général étant de 13,03. La coordination reçoit en moyenne près du double (1,7 fois), le salaire des employés de l'entretien et les personnes chargées de l'intervention se trouvant à peu près à la médiane (soit 12,50 \$ de l'heure). Avec une semaine type de 34 heures, on peut estimer que le salaire moyen pour 52 semaines est de 23 000 \$, ce qui n'a rien d'extravagant. Les écarts maximaux sont plus notables : le poste le mieux rétribué, la coordination-direction, fournissait à son titulaire 26 997 \$ par an, alors qu'un employé à l'entretien recevait 15 664 \$ par an. On remarquera que les écarts entre les femmes et les hommes, qui sont un trait assez généralisé de la rétribution dans notre société, ne sont pas très importants. De façon générale, d'ailleurs, l'étroitesse de la fourchette des revenus caractérise les données du tableau 1 : les écarts ne sont pas très marqués et tournent autour d'une moyenne modeste. Il est évident qu'on ne s'enrichit guère à travailler dans les organisations communautaires et que ce secteur ne peut pas satisfaire quelqu'un ayant

TABLEAU 1
Salaires et écarts salariaux femmes-hommes selon la fonction

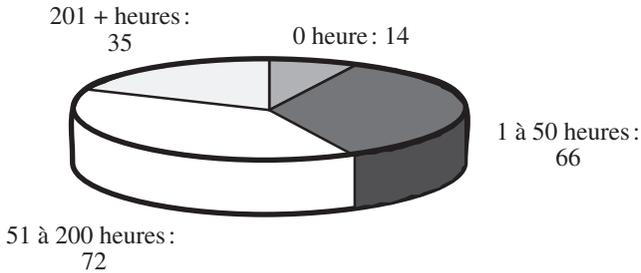
Fonction	Salaire horaire moyen	Salaire moyen femmes	Salaire moyen hommes	Écart femmes/hommes
Coordination-direction	15,27	15,12	15,49	-0,37
Éducation	14,86	14,65	16,38	-1,73
Administration	13,69	13,86	12,62	+1,24
Intervention	12,43	12,51	11,99	+0,52
Secrétariat	10,80	10,73	14,05	-3,32
Entretien	8,86	8,55	9,81	-1,26
Autres	9,91	9,93	9,90	-0,03

des besoins financiers importants. De plus, les possibilités de promotion salariale sont faibles. Ainsi, un individu possédant la formation académique nécessaire et ayant acquis une certaine expérience arrivera rapidement au sommet des possibilités de revenu et devra se tourner vers d'autres lieux d'emploi pour satisfaire ses besoins.

Il est évident que le travail au sein du groupe contribue à la qualification de la main-d'œuvre. Les groupes ont consacré 128 168 heures de formation au total, soit une moyenne de 151 heures par groupe. La médiane est de 60 heures de formation pour le personnel rémunéré dans les groupes. De plus, seule une minorité de groupes (moins de 8%) n'ont offert aucune formation durant l'année 2000-2001; surtout, pour près de 20% d'entre eux, c'est plus de 200 heures qui ont été consacrées à cette activité (soit près de 6 semaines complètes de 35 heures). En plus des investissements en temps et en ressources humaines, les groupes ont dépensé près de 350 000 \$ pour la formation de leur personnel. La figure 2 illustre comment se répartissent les groupes selon le nombre d'heures de formation offertes à leur personnel.

La place importante qu'occupent les programmes d'employabilité montre non seulement la pauvreté des groupes communautaires, qui sont souvent dépendants de ce genre de programme gouvernemental pour mener à bien leurs activités, mais aussi l'importance qu'occupe la formation dans leur vie quotidienne. En 2000-2001, près des deux tiers des organisations ayant participé à notre enquête avaient eu recours à ces programmes, pour un total de 566 emplois, dont 47% sont dans les champs de l'intervention et de l'animation. Le taux de rétention (35%)

FIGURE 2
Répartition des groupes selon le nombre d'heures de formation
données au personnel (total = 187)

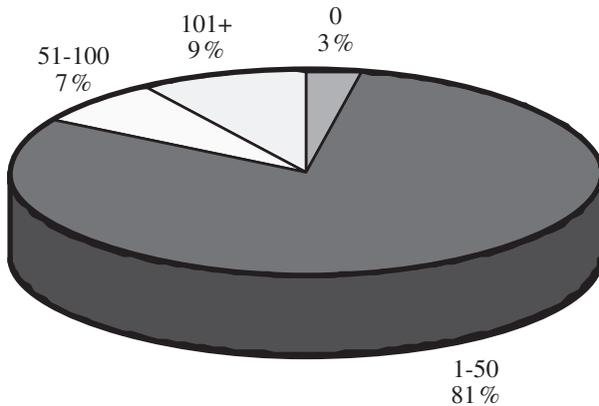


est très élevé et autorise à penser que l'insertion en emploi telle que la pratiquent les groupes est tout à fait bienvenue. Cela ne va toutefois pas sans gymnastique, comme en témoigne la longue liste des sources de revenus : subvention salariale, placement carrière-été, insertion sociale-insertion en emploi, Fonds de lutte contre la pauvreté, contrat d'intégration au travail, Fonds jeunesse, Fonds de solidarité de la FTQ, etc.

Le travail n'est pas que payé ; les groupes font aussi un ample usage du bénévolat qui, pour ne pas recevoir de rétribution, n'en est pas moins l'usage des compétences des personnes. Il convient donc de considérer rapidement quelques traits de la place consacrée au bénévolat dans les groupes communautaires. La figure 3 montre que l'énorme majorité des groupes (97 %) ont recours au bénévolat. La plupart font appel à moins de 50 bénévoles, mais les écarts sont importants, car près de 10 % des groupes recourent aux services de plus de 101 personnes bénévoles.

Le nombre d'heures que cela représente est impressionnant. Si la moitié des groupes ont cumulé moins de 50 heures de travail bénévole pendant le mois qui a précédé l'enquête, 14 % en ont utilisé plus de 400. En moyenne, le travail non rémunéré représente dans chaque groupe une semaine de travail complète, mais cela est surtout un symbole et doit être pris avec un grain de sel, compte tenu des importants écarts qui s'y camouflent. La plupart du temps, le bénévolat provient des membres du groupe, ce qui indique que les membres ne sont pas uniquement des usagers, mais contribuent aussi à la vie du groupe ; de même, pour plus de 60 % des groupes, les travailleurs de l'organisation

FIGURE 3
Répartition (%) des groupes selon le nombre de bénévoles



fournissent aussi du travail non payé. Ces chiffres montrent combien ces notions sont poreuses et assez mal adaptées à la réalité concrète des groupes.

Au total, il faut retenir que les emplois ne procurent que des modestes revenus et que les écarts entre ceux-ci sont plutôt faibles. En outre, les groupes accordent une place importante à la formation. La conjonction de ces caractéristiques entraîne un important renouvellement des personnes. Mais le travail au sein des groupes est complexe, ainsi que le montre l'articulation du travail payé et du travail bénévole. On est alors plongé dans l'économie plurielle.

3. LE FINANCEMENT

Le financement est un facteur important pour comprendre la vie des groupes. Le niveau de financement restreint d'abord le nombre de personnes qu'un groupe peut employer; cela a des conséquences directes sur les services qu'il sera possible d'offrir aux usagers, sur le nombre et le type d'activités réalisables, sur la disponibilité de l'organisation (nombre d'heures, de jours et de semaines d'ouverture), etc. Ensuite, il a des impacts sur les caractéristiques de l'organisation: un financement plus abondant permettra non seulement une relative spécialisation des personnes employées, mais il l'exigera également. On verra alors apparaître

des postes de gestion (comme la comptabilité) inutiles ou inaccessibles à qui n'en a pas les moyens. Enfin, le niveau de financement influence ce qu'on pourrait appeler la qualité de la rémunération, c'est-à-dire sa faculté de répondre aux besoins des employés. Ainsi, un faible financement peut influencer la mobilité et rendre moins attrayante une carrière au sein de l'organisation. Un meilleur salaire ou de meilleures conditions de travail pourront attirer ailleurs les intervenants, ce qui fragilisera les groupes et, en accélérant le renouvellement du personnel, leur imposera une continuelle formation des nouveaux arrivants. Cela peut imposer des contraintes qui entraveront l'atteinte des autres objectifs.

Le tableau 2 montre comment se répartissent les sources de financement. Il distingue les sources publiques (c'est-à-dire étatiques) des sources privées et de l'autofinancement. Les sources privées désignent les communautés religieuses, Centraide, les fondations et dons divers. L'autofinancement des groupes inclut la vente de biens et services, les revenus d'activités (droits d'entrée, par exemple) et les revenus de placement.

TABLEAU 2
Répartition des sources de financement

Sources	Financement total (\$)	Financement moyen (\$)	Pourcentage du financement total
Financement public Fédéral	2 878 013	10 466	5,5
Provincial	35 720 609	129 893	67,9
MRC	1 005 559	3 657	1,9
Autre financement public	922 260	3 354	1,7
Achat et contrat public	499 426	1 816	0,9
Total financement public	41 025 867	149 186	77,9
Autofinancement Vente de biens et services	5 997 568	21 809	11,4
Activités	1 653 895	6 014	3,1
Revenu de placement	201 180	732	0,4
Total autofinancement	7 852 643	28 555	14,9
Financement privé Centraide	1 034 293	3 761	1,9
Communautés religieuses	406 692	1 479	0,7
Fondations	312 487	1 136	0,5
Autre financement privé	1 932 974	7 029	3,6
Total financement privé	3 686 446	13 405	6,7
Total des revenus	52 564 956	191 126	100,0

Les 275 groupes ayant fourni l'information ont un financement total de 52,5 millions de dollars, avec des écarts importants d'un groupe à l'autre. Outre ce montant, ce qui frappe dans le tableau 2 est certainement l'ampleur du financement public : près de 78% du total en provient, ce qui démontre que les actions des groupes communautaires s'inscrivent dans la sphère publique plutôt que dans un champ individuel et privé. *A contrario*, la très faible part des revenus provenant de sources privées peut être interprétée de la même façon. Par ailleurs, l'essentiel des sommes publiques (68% du total) provient du palier provincial de l'État, ce qui découle naturellement des compétences des divers paliers de gouvernement : le provincial étant responsable pour la santé et les services sociaux, c'est à lui que s'adresseront tout naturellement les groupes qui, en moyenne, en recevront chacun environ 130 000 \$.

Cela ne doit pas faire oublier la part importante de l'autofinancement, qui compte pour près de 15% du total. On aurait donc tort de présenter les groupes comme des bénéficiaires passifs des largesses publiques. Toutefois, il faut rappeler que près de 40% des groupes de notre échantillon ne retirent *aucun* revenu de la vente de biens ou de services, ni de la tarification d'activités, ni d'autres sources privées. Il est probable que cela tient aux caractéristiques des usagers, qui sont très souvent en situation économique précaire et à qui, en conséquence, il ne saurait être question d'imposer des coûts d'utilisation. Ajoutons que les groupes opposent fréquemment des réticences d'ordre idéologique, et non seulement d'ordre pécuniaire, à la tarification : comme il s'agit de contribuer à la réinsertion de personnes exclues ou en situation précaire (Tremblay, 2003), la logique fondamentale est celle de la réponse à un besoin, non celle de l'offre d'un bien sur un marché.

Les pages précédentes ont cherché à montrer comment les organisations communautaires ayant participé à la recherche organisent les moyens humains et financiers nécessaires à la réalisation de la mission qu'elles se sont donnée. Il est clair que l'économie est en elles : on y travaille et on est rémunéré, ou on y travaille sans l'être ; on y forme de la main-d'œuvre ; on y produit des services et des biens et on en consomme. Il est tout aussi clair qu'elles jouent un rôle dans l'économie : elles achètent des biens et des services, elles dépensent, elles offrent des services (payants ou non), elles reçoivent des subventions ou bénéficient d'autres entrées de fonds. Leur participation à l'économie locale est donc évidente.

Mais leur rapport à cette économie est rien moins que particulier. Elles ne visent pas le profit ni même ce que le milieu coopératif appelle le « trop-perçu », car ce sont des organismes à but non lucratif (OBNL). De plus, l'économie dans laquelle elles s'inscrivent est en bonne partie non monétarisée. Les groupes font une large part au travail bénévole et volontaire, ils distribuent fréquemment leurs produits de façon gratuite et, enfin, plusieurs des appuis qu'ils reçoivent sont « en nature³ ». Dans sa partie monétaire, elle est surtout liée à l'économie publique : une bonne partie des *inputs* proviennent de subventions étatiques, dont les logiques d'attribution sont beaucoup plus politiques que situées dans un marché. Par ailleurs, si l'on examine les *outputs*, on constate qu'ils sont souvent définis par des partenariats avec l'État. C'est dire qu'ils sont le fruit d'une négociation politique, non d'un marchandage telle que l'entendrait un strict rapport offre-demande. On est dans une logique de redistribution et non dans une logique marchande (Polanyi, 1957).

CONCLUSION

De tout cela, il ressort que la société civile est organisée, ce qui implique une réflexivité qui nous éloigne de la spontanéité généralement imputée aux groupes « naturels ». Cette réflexivité est visible dans la division du travail, dans l'utilisation stratégique des diverses sources de financement, dans le recours calculé aux diverses formes de travail (payé, bénévole, temps partiel, temporaire, etc.). Elle est aussi un domaine offrant des emplois et du travail et, parfois, une carrière à de nombreuses personnes. Peut-être cela justifie-t-il qu'on en parle comme d'un secteur (Evers, 2000 ; Laville, 2000). En tout cas, on ne peut se borner à la présenter comme la simple expression d'une solidarité « pure ».

Cette dimension organisationnelle démontre que la société civile ne saurait être envisagée uniquement comme un rassemblement d'individus par ailleurs dénués de toute attache. Nous sommes donc assez loin de la définition classique proposée au XIX^e siècle. Cela soulève immédiatement la question de la gouvernance de ces groupes et, d'abord, celle des modalités de prise de décision au sein de ces organisations, que je n'ai pas envisagée ici. Mais aussi celle de leur rapport aux autres modes de structuration des groupes (classes, genre, ethnicité,

3. Parmi les groupes rencontrés, 35 % ont mentionné qu'ils ont pu bénéficier de dons en équipements et autres fournitures ; 25 % d'un prêt de local ; 32 % de services professionnels.

région, etc.) et, de cette façon, à la société globale. Enfin, cela pose la question de la régulation, c'est-à-dire des principes qui organisent cette gouvernance. Les informations présentées ici révèlent que l'activité des groupes n'est pas tant régie par des règles marchandes que par des règles politiques ou éthiques : maintien d'un seuil minimal d'aide sociale, insertion des exclus, qualification de la main-d'œuvre, préoccupation de participation, etc. Il est donc évident qu'ils ont une affinité élective avec les appareils d'État.

L'économie de ces organisations ne les résume pas, mais elle montre comment les acteurs qui les animent gèrent les contraintes inhérentes à l'articulation de ces groupes aux conjonctures et aux tendances de notre société. L'équilibre fragile entre marchandisation, bénévolat et économie subventionnée les situe de plain-pied dans l'économie sociale et la « pluralisation » de l'économie. Bien que je n'aie levé ici qu'un petit coin du voile, on peut sans doute estimer qu'on ne peut opposer société civile et économie, car l'économie n'est pas que marchande. Il est évident qu'un portrait plus compréhensif devrait s'attarder plus longuement à ces autres dimensions de la vie des groupes qui régulent et ordonnent les dimensions économiques, ceux sur lesquels on cherche à évaluer l'économie sociale et qu'on a tant de mal à concevoir avec les outils standards : contribution à la vitalité démocratique, qualité du lien social, maintien des solidarités de base, lutte à l'exclusion sociale, autonomisation des citoyens les plus vulnérables.

BIBLIOGRAPHIE

- ANHEIR, H., M. GLASIUS et M. KATDOR (2001). « Introducing Global Civil Society », dans H. Anheier *et al.* (dir.), *Global Civil Society 2001*, Oxford, Oxford University Press, p. 3-23.
- EDWARDS, B. et M.W. FOLEY (2001). « Civil Society and Social Capital : A Primer », dans B. Edwards, M.W. Foley et M. Diani (dir.), *Beyond Tocqueville : Civil Society and the Social Capital Debate in Perspective*, Hanover, University Press of New England, p. 1-16.
- EVERS, A. (2000). « Les dimensions sociopolitiques du tiers-secteur : les contributions théoriques européennes sur la protection sociale et l'économie plurielle », *Sociologie du travail*, vol. 42, n° 4, p. 567-58.
- LAVILLE, J.L. (2000). « Le tiers-secteur : un objet d'étude pour la sociologie économique », *Sociologie du travail*, vol. 42, n° 4, p. 531-550.

- LÉVESQUE, B. (2004). *Les enjeux de la démocratie et du développement dans les sociétés du Nord: l'expérience du Québec*, Montréal, UQAM, Cahiers du Crises-ARUC Économie sociale, série «Interventions».
- LEVITAS, R. (1998). *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Bristol, The Policy press.
- NEGRI, A. (1978). «J.M. Keynes et la théorie capitaliste de l'État en 1929», dans *La classe ouvrière contre l'État*, Paris, Galilée, p. 23-70.
- POLANYI, K. (1944). *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1957.
- POLANYI, Karl (1957). «L'économie comme processus institutionnalisé», dans M. Godelier (dir.), *Un domaine contesté: l'anthropologie économique*, Paris, Mouton, p. 153-181.
- TARDIF, C., J.L. KLEIN, M. TREMBLAY et P.A. TREMBLAY (2004). *La place du communautaire: évaluation de la contribution locale des organismes communautaires*, Cahiers de l'ARUC-ÉS, série «Recherche», n° R-07-2004, 131 p.
- TREMBLAY P.A. (2003). «Qu'y a-t-il dans une communauté? L'exemple des groupes communautaires québécois», *Interventions économiques*, n° 30, <www.teluq.quebec.ca/interventionseconomiques>.
- WALZER, M. (1992). «The Civil Society Argument», dans C. Mouffe (dir.), *Dimensions of Radical Democracy*, Londres, Verso, p. 89-107.
- WALZER, M. (2003). «A Better Vision: The Idea of Social Democracy», dans V.A. Hodgkinson et M.W. Foley (dir.), *The Civil Society Reader*, Hanover, University Press of New England, p. 306-321.
- WHITEHEAD, L. (2002). *Democratizing Development (draft)*, prepared for the UNRISD project on Social Policy in a Development Context, Genève, United Nations Institute on Social Development.

STRUCTURES MÉDIATRICES, DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

LE CAS DE TROIS-RIVIÈRES

Pierre-Joseph Ulysse

École de service social, Université de Montréal

Depuis le début des années 1990, le développement social en est venu à symboliser l'une des formes discursives les plus utilisées pour exprimer le besoin de cohésion sociale et défendre le bien commun ; il reste aujourd'hui encore l'un des piliers sur la base desquels se reconstruisent les revendications à la démocratisation du social et à la participation citoyenne dans la définition, l'élaboration et la gestion des politiques sociales¹. Sous prétexte de permettre au citoyen de prendre le contrôle de ses conditions de vie, l'État s'engage, du moins au Québec, dans un ensemble de réformes administratives et un processus de déconcentration vers le niveau local rendant nécessaire l'implication de la société civile dans la régulation des problèmes sociaux, notamment de la pauvreté, du chômage et de l'exclusion ; on a procédé à la mise en place de diverses ententes partenariales et de tables de concertation entre acteurs publics, privés et communautaires. La participation de la société civile à la gestion de la chose publique est revendiquée et surtout légitimée par le désir de rendre les citoyens plus responsables, donc de faire émerger une citoyenneté active et participative. Elle est dite impérative pour améliorer l'efficacité des politiques publiques, notamment en ce qui concerne la prise en charge des réalités locales et spécifiques (Helly, 2002). Les discours publics, surtout gouvernementaux, véhiculent une conception normative faisant de la citoyenneté non un système de libertés et de droits fondamentaux mais d'obligations sociales.

1. Voir le numéro spécial présenté par la revue *Lien social et Politiques* sous la direction de Patricia Loncle, Claude Martin et Alain Noël, *La démocratisation du social*, n° 48, automne 2002.

Sur un plan plus pragmatique, groupes sociaux et organismes de base s'auto-organisent de manière à offrir des « services de qualité » à des populations démunies et exclues, tout en faisant émerger un ensemble de ressources alternatives aux institutions étatiques. Jouant le rôle de vecteurs d'insertion au plan local, nombre de ces structures médiatrices – organismes communautaires, groupes de femmes, entreprises à but non lucratif, entreprises d'économie sociale – sont financées à même des fonds publics pour tenter de résoudre des problèmes d'ordre individuel et collectif (chômage, pauvreté, exclusion, décrochage scolaire, violence conjugale) ou dispenser des « services de proximité » dans les domaines de la santé et du bien-être, de l'éducation, du logement, de l'emploi, des loisirs et de la culture. Par leur inscription dans des schèmes de politiques publiques, ces structures médiatrices facilitent les interactions entre les acteurs civiques et les paliers de gouvernement; elles s'imposent comme des analyseurs des nouvelles dynamiques d'élaboration et de mise en place de l'action publique.

Cette réflexion s'appuie sur une recherche empirique menée à Trois-Rivières² sur les dynamiques de lutte contre la pauvreté par la réinsertion en emploi. Comme il s'agit de cerner les impacts des initiatives publiques, privées et communautaires sur le quotidien des gens à qui elles sont destinées, l'enjeu est non de procéder à une évaluation gestionnaire et comptable des mesures et des programmes mais d'en développer une compréhension dynamique. Vingt-huit entrevues qualitatives ont été réalisées avec des entrepreneurs, des représentants politiques, des fonctionnaires, des acteurs communautaires et associatifs. Imposées par les impondérables du terrain, la taille et la diversification de l'échantillon forcent à situer la démarche dans un cadre analytique pouvant faciliter la systématisation rigoureuse d'un large éventail de discours, d'opinions, de références pragmatiques et de logiques d'actions qui tantôt s'avoisinent, tantôt s'opposent. La prise en compte de ces hétérogénéités amène également à parler d'articulation plutôt que de

2. Trois-Rivières est une ville moyenne du Québec, avec une population actuelle de 126 000 habitants. Après avoir connu un niveau très élevé de développement industriel, Trois-Rivières a vécu dans les années 1990 une crise profonde de chômage et de pauvreté. L'enjeu de la recherche était surtout de comprendre les dynamiques globales ayant favorisé la revitalisation de cette ville après une chute vertigineuse des emplois manufacturiers et bien rémunérés. Il importe de rendre compte des pratiques d'intervention de lutte contre la pauvreté, l'exclusion et le chômage, ainsi que de cerner la manière dont ces pratiques contribuent à changer, transformer ou améliorer les conditions de vie des individus qui y participent.

partenariat et de concertation. Ce changement met en évidence non seulement les actions concrètes mais aussi les rationalités pragmatiques à la lumière desquelles sont appréhendés les enjeux quotidiens et de cohabitation entre des individus et des groupes aux intérêts divergents. Il sert à réintégrer dans l'analyse le sens et les significations que les acteurs donnent à leurs actions, à leur travail et à leurs interventions. Ce qui laisse croire que « les mots » – tout comme les « maux » – n'ont pas seulement une réalité, ils sont à la fois producteurs de cette réalité et structurants des représentations de cette même réalité. Aussi le concept d'articulation doit-il être apprécié et analysé pour ses performances heuristiques.

L'argumentaire est conçu dans le croisement des discours d'action sur la participation citoyenne, sur la démocratisation du social et sur la compréhension des nouveaux rapports entre l'État, le marché et la société civile. Les organismes, que nous traitons ici comme des structures médiatrices non étatiques³, sont placés au fondement d'un projet de société alternatif s'articulant autour de deux axes majeurs que représentent la solidarité et le développement social. L'idée de responsabilité sociale devient le principe à partir duquel les gens rationalisent leur engagement dans l'amélioration des conditions de vie des personnes en situation de pauvreté, de chômage et d'exclusion. Il reviendrait aux acteurs des structures médiatrices non étatiques de produire du lien social et de faciliter la recomposition des rapports de solidarité d'une manière qui réponde aux impératifs de la démocratie et de la citoyenneté.

Le texte est divisé en quatre parties. La première vise à conceptualiser la notion même de structures médiatrices non étatiques comme des analyseurs de la transformation des rapports entre l'État québécois et la société civile. Alors que nous présentons dans la deuxième partie certaines structures médiatrices existantes à Trois-Rivières, la troisième décrit les caractéristiques que fait émerger l'analyse empirique. Nous tâchons dans la quatrième partie de jeter les bases de ce que nous appelons temporairement « une vision articulatoire » qui doit, en principe, nous aider à cerner les structures médiatrices non étatiques dans leur dimension performative du point de vue tant social, idéologique que politique. Nous faisons l'hypothèse générale que les structures médiatrices non étatiques sont territoriales mais non sectorielles. Elles témoignent des multiples manières dont sont gérées les fragilités engendrées par la

3. Voir définition *infra*.

déstructuration de la « société salariale », et auxquelles se retrouve actuellement confrontée l'idée de « penser et faire société autrement » dans un contexte de pauvreté, de chômage et d'exclusion. Les structures médiatrices se ressourcent à l'idéal d'une démocratie participative capable d'intégrer dans les arrangements sociaux les aspirations d'une société civile organisée et réflexive engagée dans la défense du bien commun et de l'intérêt général, au nom des valeurs de solidarité, de citoyenneté et de justice sociale (Lesemann, 2001 ; Leclerc et Beauchemin, 2002).

1. LES STRUCTURES MÉDIATRICES NON ÉTATIQUES

Le concept de « structures médiatrices non étatiques », qui se trouve au cœur de nos travaux sur la lutte contre la pauvreté par l'insertion en emploi (Ulysse et Lesemann, 2004a, 2004b, 2005 ; Ulysse et *al.*, 2003), désigne des organismes, des associations ou des réseaux ayant pour but de mobiliser un ensemble de ressources internes à la communauté et de les articuler avec des apports externes en vue de susciter des projets de développement ou d'accompagner les processus individuels et collectifs visant la réalisation de tels projets. Elles se construisent autour de divers enjeux : logement, éducation, santé, défense des droits, accès aux loisirs et à la culture, questions féministes, etc. Ces structures, qui se rencontrent surtout dans le social-communautaire et la sphère associative non marchande, sont productrices du bien commun et de l'intérêt général. En jouant un rôle de premier plan dans la recomposition des rapports entre l'État et les organisations de la société civile, elles opèrent un travail de médiation à la lumière duquel les acteurs sociaux parviennent à se munir de nouvelles capacités d'agir individuellement et collectivement sur les problèmes quotidiens qu'ils ont à résoudre. Les structures médiatrices s'instituent dans leur double mission de répondre aux besoins des citoyens en situation de vulnérabilité et de combler les vides laissés ou créés par la crise de l'État social. Constituées d'une pluralité de réseaux d'organisations et de champs d'actions, elles se développent : 1) comme des analyseurs des transformations des rapports entre l'État, le marché et la société civile ; 2) comme des cadres de lisibilité d'un ensemble d'actions locales visant à répondre aux besoins existentiels des citoyens vulnérables ; 3) comme des axes d'appréhension des mutations de « la question sociale » québécoise. Ces structures ne permettent pas seulement de lire les dynamiques de recomposition des rapports entre l'État et la société civile, elles médiatisent également les relations qu'associations locales et organismes communautaires entretiennent entre eux. C'est d'ailleurs par ce rôle de médiation multiple

qu'elles viennent à s'inscrire au cœur du processus de resignification de la société civile communautaire, que nous définissons comme un espace interstitiel – mais non marginal – de construction et d'exercice de la pleine citoyenneté.

Ces « espaces de transaction » prennent sens et significations dans la capacité de transformer des représentations différentes en « actions convergentes », tout en offrant aux acteurs la possibilité d'innover, d'entreprendre et de négocier dans les domaines social, politique, culturel et économique (Simoni, 2001). Ce processus de « transcodage » (Lascombes, 1996) des représentations et des convictions partagées, ainsi que leur « traduction » en modalités d'action dépassent les perspectives binaires se centrant tantôt sur l'action sociale et les acteurs communautaires, tantôt sur l'action publique et les agents institutionnels. Il renvoie aux mobilisations, aux négociations et aux arrangements à la lumière desquels se recomposent aujourd'hui les rapports entre l'État, le marché et la société civile. La réflexion se porte, de manière plus large, sur la mise en relation des expériences et sur les « échanges de compétences », donc sur l'idée d'une coopération critique, réflexive et pragmatique. L'État n'étant plus le seul producteur de l'action publique (Ulysse et Lesemann, 2004a), on a vu, au fil des ans, se développer une conception relationnelle du pouvoir politique (Pongy, 1997) laissant apparaître les lieux de prise de décision publique comme étant polycentriques et réticulaires (Leresche, 2001). Les rapports entre l'État et la société civile se négocient et se recomposent constamment, en fonction aussi bien des grands enjeux de société que des alliances que les acteurs parviennent à établir (Milner, 2004). Ce principe d'interrégulation (Ulysse et Lesemann, 2004a) vient relativiser le postulat voulant que les instances étatiques « colonisent » l'espace communautaire et le dépouillent de son autonomie et de son potentiel contestataire. Il s'aligne davantage sur l'idée habermassienne du double procès « d'étatisation du social et de socialisation de l'État ».

Les structures médiatrices offrent un espace de conciliation entre l'action publique et l'action sociale, entre la gestion technocratique de l'État et les dispositifs locaux de développement des communautés territoriales. Leur participation dans la gestion et la résolution des problèmes de pauvreté, de chômage et d'exclusion peut être interprétée de deux manières. On peut, d'une part, les considérer comme des dispositifs à travers lesquels s'effectue et se justifie l'attribution des responsabilités sociales de l'État vers les communautés locales, avec le risque de voir dans le secteur associatif « un adjuvant de l'action publique

sous l'égide de l'État» (Helly, 2002). On peut, d'autre part, oser les considérer comme faisant partie d'une troisième sphère qui émergerait entre le public étatique et le privé, soit celle du public non étatique. Cette perspective aura pour vertu de les faire sortir d'un *idéologisme* resté longtemps refermé sur lui-même (Lamoureux, 1994). Les structures médiatrices sont tenues d'intervenir dans les «capillarités» du local et du territorial, donc du microsocioal. Néanmoins, vu le caractère collectif et endémique des problèmes de pauvreté, de chômage et d'exclusion, leurs actions reflètent de manière fondamentale les revendications à l'égalité citoyenne et à la «liberté réelle». Elles entendent obéir à une injonction paradoxale et inhérente au double processus de «la désynchronisation des rythmes sociaux» et de la démutualisation des risques dans des sociétés perçues comme «mouvement de production continue» (Soulet, 2004, p. 19-20). Injonction qui oblige les structures médiatrices à dispenser des services de reconstruction identitaire, de développement de l'employabilité et de réinsertion à l'emploi; à répondre par une logique à la fois de réparation et de protection, de transformation sociale et de résolution des problèmes; et, finalement, à faciliter les interactions entre le sectoriel, le local et le global.

L'engagement constant de ces instances non étatiques dans des jeux de négociation et de marchandage afin d'accomplir leur mission de répondre aux besoins des groupes défavorisés et minoritaires est à voir comme des tentatives de se réappropriier une réalité sociopolitique fragmentée et en crise et d'instituer des logiques d'action visant d'abord et avant tout l'émancipation de la personne humaine. C'est d'ailleurs en ce sens que la médiation renvoie à l'idée de proximité, qui se veut un concept non défini mais pas indéfini. Ce «lieu commun» au contenu flou et indéterminé n'est pas dépourvu de sens, dans la mesure où il sert à cristalliser les nouvelles représentations de la légitimité politique et la reconfiguration de l'ordre social et constitue un mécanisme de recréation des liens sociaux et de renouvellement de l'action publique en matière de lutte contre la pauvreté, le chômage et l'exclusion. La symbolique de la proximité confère au local une légitimité renouvelée et en fait le lieu de l'expression des demandes sociales et de la satisfaction des «besoins». Néanmoins, ni la proximité ni le local ne sont réductibles à ces dimensions; les deux sont à appréhender à la fois comme matrice de discours et schèmes de pratiques, comme champ d'action et espace de réalisation. Toutefois, le local s'impose comme «site» d'innovation sociale, de production du lien de solidarité ainsi que de création de nouvelles socialités.

2. LE CAS DE TROIS-RIVIÈRES

Le tournant industriel qui, au cours des deux dernières décennies, a provoqué la fermeture de plusieurs entreprises traditionnelles (bois, papier, textile) ou exigé la réduction de leurs effectifs n'a pas seulement fait disparaître des emplois stables et bien rémunérés dans la région de la Mauricie. Il a laissé la Communauté urbaine de Trois-Rivières avec une crise majeure de l'emploi et un taux de pauvreté (31 %) qui la plaçait en tête de liste des zones métropolitaines de moins de 500 000 personnes à l'échelle du Canada. Cette situation de précarité quasi généralisée a favorisé l'émergence d'un grand nombre d'initiatives de lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans les domaines de l'emploi, de l'économie sociale, du logement et de la formation professionnelle. En effet, dès la fin des années 1980, Trois-Rivières a vu naître une multitude d'organismes communautaires engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'insertion en emploi et un certain nombre d'autres travaillant au développement local et régional. Citons, entre autres, le Centre d'organisation mauricien de services et d'éducation populaire (COMSEP ; 1986), le Centre Le Havre (1987), la corporation de développement économique communautaire Économie Communautaire de Francheville (ÉCOF ; 1995), le Comité régional d'économie sociale Mauricie/Bois-Francs/Drummond (CRES ; 1996)⁴, le Comité logement Trois-Rivières (1997), le Conseil régional de développement de la Mauricie (CRDM ; 1997), le Forum pour le renouveau économique (1997) devenu le Comité Solidarité du Grand Trois-Rivières (2000).

La création de ces organismes a pour but de répondre à des besoins locaux divers : logement, emploi, alphabétisation, accès à la culture, participation démocratique, promotion de la justice et de la solidarité sociales. Elle a aussi mené à la formation d'une diversité de réseaux d'entraide et de solidarité, de services d'aide à l'emploi, d'entreprises de quartier, de services de proximité destinés aux populations

4. Ce comité, mis en place par le gouvernement du Québec, a pour mandat principal d'attribuer le Fonds décentralisé de création d'emploi (FDCE) favorisant le démarrage des entreprises en économie sociale. Toutefois, à la suite de l'adoption de la Politique nationale de soutien au développement local et régional en avril 1997, le CRES a été placé sous l'égide de la CRDM comme instance régionale chargé de promouvoir le secteur de l'économie. Voir leur bilan à l'adresse suivante : <www.crd-mauricie.qc.ca/Documentation/Secteurs/CRESM-bilan-1996-2004.pdf>.

exclues, ainsi que des programmes de soutien aux divers organismes de terrain. «La raison d'être du Centre Le Havre de Trois-Rivières est de prévenir le développement de l'itinérance et de favoriser la réinsertion sociale des personnes les plus vulnérables et démunies, en situation de rupture sociale», peut-on lire sur le site de l'organisme. En plus de l'hébergement, le centre offre des services de formation et de thérapie (*Reprendre sa vie en main*) et d'insertion au travail (Service intégration travail – SIT). Il entend, par la publication du journal de rue *La Galère*, travailler à «la promotion de la solidarité, de l'entraide et de la participation sociale⁵». Le Centre offre un service de logement social, *Projet Chez-soi*, dont le but «est de favoriser la stabilité résidentielle et l'insertion sociale des personnes vulnérables à la désinsertion sociale et à l'errance», en même temps qu'il anime le *Réseau d'habitation communautaire de la Mauricie* dont le but «est de développer l'accès aux logements sociaux⁶».

Pour sa part, COMSEP offre une diversité de services à des personnes démunies et analphabètes (*Envol Alpha*), aux femmes à faible revenu (*APPUI* et *Collectif femmes*), aux hommes à faible revenu (*Collectif hommes*), un comptoir vestimentaire, des cuisines collectives et un programme de formation préparatoire à l'emploi pour les personnes démunies. Sont mis sur pied un théâtre populaire, le festival de la poésie, le salon du livre et le vernissage des œuvres d'art par des personnes démunies et analphabètes peu habituées à ces formes d'activités et de loisirs. COMSEP compte plusieurs entreprises d'économie sociale dans des domaines aussi divers que la restauration et le service de traiteur (*Buffet Bouffelles*), l'ensachage du café équitable, l'ébénisterie (*Ébénisterie S.G.*), l'aide domestique (*Ménagez-vous*) et un centre de la petite enfance à Pointe-du-Lac. Chaque année COMSEP rejoint près de 4 000 personnes en situation de pauvreté⁷. Comptant sur l'implication de 400 membres actifs et de 125 bénévoles parmi lesquels 80 % sont des femmes et 20 % des hommes, COMSEP intervient dans les domaines

5. <www.havre.qc.ca/ser_vaga.htm>.

6. *Ibid.*

7. La clientèle de COMSEP se compose surtout de personnes à faible revenu, de personnes analphabètes, de personnes assistées sociales, de personnes âgées, de familles monoparentales, de personnes ex-psychiatisées, de travailleurs à faible salaire et de personnes handicapées.

de l'alphabétisation et de l'éducation populaire, de la formation à l'emploi, ainsi que de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il privilégie comme modalité de fonctionnement la gestion démocratique et participative, avec des équipes de coordination pour les volets d'alphabétisation et d'éducation populaire, un comité d'administration formé de représentants de chacun de ces comités et une assemblée générale annuelle. Selon les estimations de la coordinatrice, le « holding » fournit actuellement près de 200 emplois, même si seulement 23 se trouvent rattachés aux infrastructures de COMSEP comme tel.

Quant à ECOF, elle doit son origine au constat que les gens avec peu de scolarité restent exclus en emploi, même après leur participation aux programmes d'alphabétisation et de formation donnés par COMSEP. Il lui revient d'explorer les problèmes d'accès à l'emploi pour les populations vulnérables habitant les premiers quartiers⁸, et de dégager des pistes d'intervention novatrices pouvant faciliter leur réinsertion sociale, politique, économique et culturelle. ECOF cherche « à améliorer les conditions de vie des personnes socioéconomiquement appauvries et faiblement scolarisées par l'accès en [*sic*] emploi ». Il s'agit autant de créer des emplois pour ces individus que d'« améliorer les conditions de vie globales des collectivités ». ECOF intègre l'approche de l'éducation populaire dans une vision solidaire et collective du développement comme cadre de réalisation de projets de transformation sociale et d'intervention sur les inégalités structurelles qui affectent les personnes exclues et faiblement scolarisées dans leur quotidien. Elle favorise le développement d'une « approche globale et intégrée » et un mode de gestion participative dont la force est de mieux assurer la cohésion, la constance et la cohérence de l'action. Le plan d'intervention est structuré autour de trois grands axes : 1) le développement, la valorisation et l'intégration de la main-d'œuvre ; 2) le soutien à l'entrepreneuriat privé et social ; et 3) le développement de projets structurants et la mise en valeur du territoire. Les diverses activités recourent, entre autres, un service d'aide et d'intégration en emploi, un service d'aide aux entreprises, un service

8. Les premiers quartiers ont une population de 35 000 habitants. Les logements ont été construits au tout début du siècle, aux alentours des usines de pâtes et papiers, des scieries et des industries du textile. La fermeture des entreprises manufacturières et la désindustrialisation ont laissé ces quartiers complètement dévitalisés. Quarante-cinq pour cent des familles sont à faible revenu. En 2001, le taux de chômage oscillait entre 46 % et 54 %. Dans le quartier Sainte-Cécile, une personne sur deux vit de l'aide sociale, tandis que les pourcentages sont respectivement de 16 % et de 20 % dans les quartiers Notre-Dame et Saint-Philippe.

d'animation de milieu, ainsi que le travail de revitalisation des premiers quartiers. De plus, ECOF a fondé *La Maison de l'économie sociale*⁹ et participé à l'implantation de nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) dans le but de développer des projets structurants et de mettre en valeur le territoire (Ninacs et Gareau, 2003). Elle a été reconnue comme une CDÉC en 1999 et la même année elle est devenue membre du Réseau québécois des CDEC¹⁰.

Ces multiples initiatives trouvent écho dans la politique de développement social adoptée par la grande ville de Trois-Rivières, dont les principaux axes restent de favoriser la prise en charge par les populations de leur propre développement, d'améliorer les conditions de vie et de travail pour les femmes, de maintenir l'équité entre les sexes, de diminuer les disparités régionales et territoriales, ainsi que de rehausser la participation démocratique et civique des citoyens. Ces éléments symbolisent autant de conditions reconnues comme ayant la capacité de provoquer des changements positifs au sein de la population, de leur permettre de développer un sens d'appartenance au territoire, ainsi que d'optimiser les potentialités individuelles et collectives. La politique de développement social se fonderait sur des principes et des valeurs tels que la justice sociale, la solidarité sociale et la participation citoyenneté (REEST, 2004). Elle doit permettre de juguler la multiplication des fractures sociales tout en favorisant l'émergence de nouvelles formes de cohésion sociale ou de citoyenneté. Lui est sous-jacente une « approche intégrée » qui reconnaît l'existence d'interrelations complexes entre les diverses composantes d'une société et qui corrobore son émergence, au Québec, en tant que matrice théorique et champ de pratique.

L'adoption d'une politique de développement social à Trois-Rivières semble dépendre de la reconnaissance du fait que la réduction des inégalités sociostructurelles reste la condition nécessaire au maintien de la cohésion sociale et un moyen pour prévenir le déchirement du

9. Incubateur pour des entreprises d'économie sociale en démarrage, *La Maison de l'économie sociale* a vu le jour à la fin de l'année 2000.

10. Si ECOF intègre le réseau des CÉDEC, le conseil municipal se trouve réticent à le reconnaître comme tel. Aussi ne peut-il bénéficier de la clause tripartite (provincial, fédéral, municipal) qui lui aurait valu une enveloppe fédérale de 300 000 \$ plutôt que de 100 000 \$ donnés par le bureau régional. ECOF continue à mener la bataille pour sa reconnaissance comme CÉDEC au niveau du municipal en insistant sur ses multiples activités qui s'inscrivent indéniablement dans le champ du développement économique traditionnel.

tissu social (ECOF, 2004). Elle apparaît nécessaire pour affronter les problèmes urbains susceptibles de miner la cohésion sociale. Toutefois, cette politique ne saurait s'intéresser aux seuls problèmes des personnes appauvries et aux quartiers marginalisés. Elle devra servir autant à garantir la qualité de vie des citoyens ayant les moyens d'exprimer leurs besoins qu'à contribuer à donner accès au mieux-être à ceux qui en sont dépourvus¹¹.

3. LES CARACTÉRISTIQUES DES STRUCTURES MÉDIATRICES NON ÉTATIQUES

Il est indéniable que ces lieux de mobilisation et de concertation contribuent au renforcement de la cohésion sociale et ont des effets positifs sur le renforcement des identités (individuelles et collectives) et des circuits de construction de sens. Le travail d'insertion en emploi s'articule, en premier lieu, à un processus d'ancrage au quartier et au territoire véhiculant des valeurs de solidarité, de justice sociale et de démocratie participative. Ce dynamisme social territorial apparaît d'autant plus important qu'il semble témoigner des efforts des acteurs du milieu (institutionnel, social, politique, économique et communautaire) de créer une nouvelle synergie entre le développement social et le développement économique. Il prend forme dans la prétention de penser un nouveau modèle de développement au sein duquel le social et le culturel joueraient un rôle stratégique. La perspective de développement social est ainsi devenue un pivot de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et un mécanisme de légitimation des alliances que les acteurs établissent ou cherchent à établir.

L'analyse des entrevues révèle, en deuxième lieu, que ces structures médiatrices sont redevables de l'autonomie citoyenne, d'une culture de négociation et de compromis permettant la prise en compte d'une pluralité d'aspirations à l'équité et à la justice sociale dans un monde

11. ECOF-CDEC de Trois-Rivières, 2004, *Document de réflexion pour une politique de développement social à la Ville de Trois-Rivières*, juin 2004, p. 11. Le discours de développement intégré se heurte toutefois aux résistances d'une administration municipale pour laquelle le développement social et culturel ne peut être qu'un « dérivé naturel » du développement économique. Du point de vue d'un intervenant, la majorité des élus municipaux garde « la vieille vision » selon laquelle leur travail consiste à offrir des services de base indispensables aux contribuables (aqueducs, entretien de rue), mais surtout à le faire de manière à ce que cela ne leur coûte pas trop cher.

globalisé et un contexte sociétal en pleine mutation (Ulysse et Lesemann, 2005). Elles synthétisent une hétérogénéité de pratiques sociales qui se modèlent et se reconfigurent au fur et à mesure que se recomposent les enjeux, que se nouent de nouvelles alliances et que sont atteints des compromis verticaux avec l'État et transversaux entre les acteurs de la pratique. Ces lieux se construisent à la jonction de la politique instituée et de la politique en voie de formalisation, et participent pleinement à la recomposition des rapports entre l'État, le marché et la société civile. Les principes et les normes émergent de l'engagement d'acteurs – individuels et collectifs – dans des causes partagées, donc d'un processus itératif entre différents porteurs de changement social.

En troisième lieu, les différents organismes ont en commun d'être porteurs d'un modèle d'intervention articulant les dimensions économique (condition de vie), sociale (cadre de vie) et démocratique (participation citoyenne). C'est même à l'intérieur de ce cadre de référence que se conçoivent les activités, les projets, les enquêtes d'opinions, ainsi que les actions de concertation et de mobilisation. En tant que « lieux de transition », les structures médiatrices se développent dans un entre-deux relationnel, économique et social. Elles conjuguent des niveaux de réalité différents : apprentissage social et formation professionnelle, reconstruction de repères identitaires et autonomie citoyenne. Les projets de développement local ou d'économie sociale replacent l'action économique et l'action sociale dans un jeu ouvert de construction réciproque, de relégitimation mutuelle et de refondation perpétuelle.

Les organismes assument, en quatrième lieu, une fonction de médiation et d'implication. La médiation ouvre l'espace d'une reconstruction interprétative de la réalité. Elle renvoie, sur le plan sémantique, à la pluralité des univers de sens, des « codes » et des référentiels. Elle facilite, sur le plan pragmatique, la participation des personnes à l'élaboration des normes et des actions qui les concernent. Le travail de médiation n'exclut pas la composante normative rattachée au double impératif de l'individuation (autonomie des acteurs et responsabilité individuelle) et de la socialisation (coopération et solidarité entre les acteurs). Au contraire, les pratiques qui s'y dégagent visent d'abord et avant tout la reconstruction du lien social dans une société « non insérante » (Lemaire et Poitras, 2004). Quant à l'implication, elle se donne à voir comme une forme d'expression de la « citoyenneté sociale » qui sert à mobiliser des forces en vue de la mise en œuvre effective de projet d'action de réparation et de protection. Il importe non pas de gérer mais de transformer les relations sociales et d'établir d'autres types de

rapports entre l'individu et la société en misant sur des expérimentations et des innovations sociales. C'est seulement doublée de l'implication que la médiation sera en mesure de transformer les tensions et les conflits en forces créatrices et de leur apporter une dimension synergique.

Les organismes exercent, en cinquième lieu, une fonction critique. L'acteur choisissant de s'y impliquer se considère à la fois comme concepteur de moyens d'actions susceptibles de mieux répondre aux besoins locaux et aux problèmes des citoyens démunis et comme porteur d'un projet de changement social. La forme des structures médiatrices repose ainsi sur la capacité des acteurs de coordonner les leviers d'action au plan local et de souscrire à un projet de société alternatif, de s'engager dans un travail à la fois de régulation et de création du social. Ce paradoxe fondateur empêche que soient polarisées les hétérogénéités, les visions et les sensibilités. Aussi les structures médiatrices se construisent-elles dans leur double arrimage vertical à l'État et aux actions publiques, et horizontal aux organismes locaux œuvrant dans divers secteurs d'activité et à des actions transversales. Elles tentent en principe de concilier les conditions et les possibles du devenir collectif en établissant des liens forts entre *intervention*, entendue comme réalisation du travail sur le social, et *programmation*, entendue comme projection de résultats pressentis du travail sur le social. Ces pratiques protéiformes se proposent, à la lumière de cette double dimension, de reconstruire une nouvelle socialité apte à faire face à la crise d'un système de régulation de moins en moins préoccupé de prendre en considération les pluralités sociales et la complexité des rapports sociaux (Bonafé-Schmitt, 1992). Elles apparaissent comme des réponses à une époque où *les grandes institutions collectives* semblent être en panne et incapables à répondre aux demandes de refonder l'être ensemble sur l'égalité de droit et la justice sociale.

4. UNE VISION ARTICULATOIRE

Les structures médiatrices présentées dans la deuxième partie ont émergé dans un contexte de crise sociale, politique et économique, ainsi que de restructuration des rapports de l'État avec la société civile. Néanmoins, il serait erroné de les envisager comme de « simples relais » pour les politiques publiques et sociales plutôt que de nouveaux espaces de transaction, de proposition, de négociation et de décision (Warin, 2002). Ces organismes sont issus des mobilisations citoyennes et continuent de porter les revendications des individus pauvres, au chômage et démunis. Ils témoignent, dans leurs articulations, d'un processus

d'affirmation de la société civile communautaire et de sa contribution à l'évolution des modes de régulation des rapports sociaux. Ils participent de la mise en place de nouveaux modes de coordination permettant de mieux gérer les complexités et les transformations qui ont eu lieu dans l'élaboration et la production des politiques publiques.

Pour paraphraser Gaudin (1998), la coordination peut être vue ici comme le résultat de coopérations cognitives entre acteurs, agencements de positions et de dispositions qui mettent en jeu des flux d'informations, des affects et des apprentissages qui ne sont pas nécessairement institutionnels. Le partenariat se double de la responsabilisation, alors que la confiance et la proximité s'imposent comme des piliers d'une stratégie destinée à connecter les gens, leurs problèmes, leurs préoccupations et leurs inquiétudes. Pour sa part, la concertation constitue le moyen permettant aux acteurs de gérer collectivement les complexités selon le principe de négociation, de délégation et de rapport au pouvoir et au savoir (Papadopoulos, 1995). Elle peut être, en ce sens, vue comme un mode d'organisation qui exige des apprentissages collectifs, des adaptations et agencements de positions, des compromis entre des visions et des finalités différentes. La concertation représente donc un vecteur de création de la puissance civique dont l'action s'étend au-delà des espaces formels que contrôlent les institutions.

Cette nouvelle « sociologie de la coordination » (Gaudin, 1998), qui inscrit la compréhension des enjeux dans des contextes réels d'action, amène à se pencher sur les articulations, c'est-à-dire sur les manières dont les tensions et les contradictions sont canalisées et transformées en énergies créatrices d'initiatives et de réponses plutôt qu'en obstacles et déficits. Penser les structures médiatrices en termes d'articulation, c'est s'autoriser à tenir compte des dynamiques transversales et des complexités des réalités sociales, à suivre l'évolution des problématiques et des outils mis en place pour y répondre. C'est finalement s'engager dans un dialogue social constant entre des registres et des ordres de réalités différents. On comprendra dès lors que, refusant de se réduire à la composante matérielle, le langage d'articulation intègre dans l'analyse des structures médiatrices les représentations dont sont porteurs les acteurs, l'idée de « sens partagé », ainsi que les apprentissages et les référentiels cognitifs qui encadrent et guident l'action (Muller, 2003).

Même à ce stade embryonnaire de théorisation et de conceptualisation, la vision articulatoire marque une importante prise de distance par rapport à la tendance de ramener la pauvreté à la marge de la société et sa gestion, à des territoires circonscrits définis comme des

ghettos habités par des gens eux-mêmes décrits par leur statut de défavorisés. Elle fait résulter la pauvreté et le chômage d'une dynamique interactive complexe entre les contraintes structurelles et les gestes d'appropriation et d'exclusion posés par les groupes dominants dans des domaines comme l'emploi, le logement, la santé ou l'éducation. Elle renvoie également à une représentation phénoménologique voulant que les structures médiatrices se créent et se maintiennent dans l'action sociale. Plus que des espaces physiques définis, ce sont des lieux de sens construits dans la tentative de reconnecter la politique à la vie quotidienne des citoyens. Le processus à l'œuvre cautionne les pratiques de pleine citoyenneté et laisse présupposer des préoccupations de redistribution des ressources collectives, autant en termes de droits qu'en termes de besoins. Aussi les structures médiatrices non étatiques doivent-elles être entendues comme des tentatives de réagencer des relations de pouvoir afin de modifier des réalités elles-mêmes structurantes. Elles cherchent à répondre à une crise de citoyenneté provoquée par des politiques publiques jugées inopérantes relativement aux problèmes contemporains de pauvreté, de chômage et d'exclusion.

CONCLUSION

Les organismes analysés dans le cadre de ce texte relèvent le double défi de renforcer la cohésion sociale et de lutter contre les inégalités sociales dans un contexte de crise de l'État. Elles disposent donc d'un pouvoir symbolique qui dépasse les seuls mandats que leur reconnaissent les politiques publiques. Leur travail se prolonge dans la création du social et dans le tissage de liens entre les acteurs et entre les collectivités locales, régionales, nationales et transnationales. Elles aident les individus à développer des réflexes de participation aux débats publics et les soutiennent dans l'élaboration des actions novatrices en vue d'améliorer leur communauté. On y apprend à débattre les problèmes sociaux (espace délibératif), à nommer les valeurs (espace axiologique) et à développer des propositions (espace d'innovation) pour penser et faire société (espace de participation). Ces structures de médiation deviennent d'importantes passerelles entre les individus et les sociétés, des espaces concrets de pratiques de pleine citoyenneté et d'expression manifeste de la démocratie participative. Leurs modalités de fonctionnement souscrivent à de nouvelles valeurs et leur confèrent un caractère éthique qui les situerait en marge du processus de mondialisation économique axée principalement sur le profit, la concurrence

et la rentabilité économique. Par leur signification politique et leur rôle de médiatisation, elles permettent de dépasser les oppositions binaires entre l'étatique et le privé.

Les structures de médiatrices se prolongent comme des analyseurs de la réorganisation de l'État québécois dans ses interfaces avec les organismes de la société civile, donc de l'émergence d'une socialité susceptible de prendre en compte des subjectivités et de mieux se connecter avec la variété des expériences humaines. Globalement, elles s'inscrivent au cœur d'un ensemble complexe et varié de stratégies relationnelles. Elles reflètent les réalités d'une société québécoise consciente des défis qu'elle doit relever et de ses potentialités. Les structures médiatrices non étatiques mobilisent des ressources économiques, politiques, institutionnelles, professionnelles et psychosociales. Elles cherchent, au-delà des fractures du tissu social et des ruptures du lien social, à créer des occasions et à induire des expériences dont la visée est d'aider le citoyen exclu à retrouver sa capacité d'acteur de la vie en société. Prenant en compte leur caractère structurant, nous leur accordons dans notre analyse le statut de lieux où interagissent diverses catégories d'acteurs sociaux et où se développent des pratiques nouvelles de sociabilité.

Néanmoins, nous sommes restés confronté au dilemme de savoir si, même intégrées à de larges réseaux de solidarités et de développement social, ces structures médiatrices non étatiques parviendront à infléchir le cours actuel de la régulation dominante, principale source créatrice de pauvreté, de chômage et d'exclusion. Permettront-elles de ressouder les fractures et de transcender les inégalités que justifie le triomphalisme économique contemporain, en vue de rendre possible « un autre monde » à la mesure des attentes et des aspirations du social-communautaire, c'est-à-dire un monde campé sur des valeurs de citoyenneté, de solidarité et de justice sociale?

BIBLIOGRAPHIE

- BONAFÉ-SCHMITT, J.-P. (1992). *La médiation: une justice douce*, Paris, Syros Alternatives, 279 p.
- BONDU, D. (1998). *Nouvelles pratiques de médiation sociale*, Paris, ESF éditeur, 219 p.
- ECOF-CDEC DE TROIS-RIVIÈRES (2004). *Document de réflexion pour une politique de développement social à la Ville de Trois-Rivières*, Trois-Rivières, CDEC, juin 2004.

- GAUDIN, J.-P. (1998). «La gouvernance moderne hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars, p. 51-60.
- HELLY, D. (2002). «Les limites de la notion de cohésion sociale», *The Tocqueville Review/La Revue Tocqueville*, vol. 23, n° 1, p. 73-101.
- LAMOUREUX, J. (1994). *Le partenariat à l'épreuve. L'orientation paradoxale des dynamiques institutionnelles et communautaires dans le domaine de la santé mentale*, Montréal, Éditions Saint-Martin.
- LASCOURMES, P. (1996) «Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique», dans *CURAPP, La gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France.
- LE GALÈS, P. (1995). «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, février, p. 57-95.
- LECLERC, K. et J. BEAUCHEMIN (2002). «La société civile comme sujet politique : une nouvelle représentation de l'intérêt général», *Lien social et Politiques*, n° 48, automne, p. 19-34.
- LEMAIRE, É. et J. POITRAS (2004). «La construction des rapports sociaux comme l'un des objectifs des dispositifs de médiation», *Esprit Critique*, vol. 6, n° 3, p. 17-29.
- LERESCHE, J.-P. (2001). *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone, 392 p.
- LESEMANN, F. (2001). «De L'État providence à l'État partenaire» dans G. Giroux (dir.), *L'État, la société civile et l'économie : turbulences et transformations*, Québec et Paris, Presses de l'Université Laval et L'Harmattan, p. 13-46.
- MILNER, H. (2004). *La compétence civique. Comment les citoyens contribuent au fonctionnement de la démocratie*, Québec, Presse de l'Université Laval.
- MULLER, P. (2003). «L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique», Communication présentée au Séminaire Mutations de l'État dans les sociétés post-industrielles (MESPI), CNRS, France.
- NINACS, W. et F. GAREAU (2003). *ÉCOF-CDÉC de Trois-Rivières : étude de cas*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy.

- PAPADOPOULOS, Y. (1995). *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Monchrestien.
- PONGY, M. (1997). «Gouvernance et citoyenneté, la différenciation du politique», dans G. Saez, J.-P. Leresche et M. Bassand (dir.), *La gouvernance métropolitaine et transfrontalière: Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, p. 107-131.
- RÉSEAU DES ENTREPRISES D'ÉCONOMIE SOCIALE DE TROIS-RIVIÈRES – REEST (2004). Document de réflexion pour une politique de développement social à la Ville de Trois-Rivières, 30 juin, Trois-Rivières.
- SIMONI, A. (2001). «Un nouveau champ de pratiques du travail social : agir dans les espaces de transaction», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, n° 7, p. 144-156.
- SOULET, M.-H. (2004). «Agir en société : permanence des enjeux et mutations des formes», dans M.-H. Soulet (dir.), *Agir en société. Engagement et mobilisation aujourd'hui*, vol. 19, Academic Press Fribourg, p. 9-22, coll. «Res Socialis».
- ULYSSE, P.-J. et F. LESEMANN (2004a). «Les entreprises d'insertion sociale», *Les politiques sociales*, vol. 3 et 4, p. 81-90.
- ULYSSE, P.-J. et F. LESEMANN (2004b). *Citoyenneté et pauvreté*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- ULYSSE, P.-J. et F. LESEMANN (2005). *Pragmatisme et lutte contre la pauvreté: le cas de Trois-Rivières*, Rapport de recherche, Montréal, Université de Montréal.
- ULYSSE, P.-J., F. LESEMANN, C. LASERNA et L. ECHEVARRI (2003). *Frente a la exclusion. Qué caminos?*, IIFAP, Université de Cordoba, Argentine.
- WARIN, P. (2002). «La politique associative en construction. Enjeu économique, enjeu démocratique», *Lien social et Politiques*, n° 48, automne, p. 35-52.

P A R T I E 4

L'ENJEU DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

© 2006 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél.: (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Le développement social*, M. Tremblay, P.-A. Tremblay et S. Tremblay (dir.), ISBN 2-7605-1415-3 • D1415N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

LES MOUVEMENTS DE L'INNOVATION EN CONTEXTE DE DÉVELOPPEMENT PAR LE LOCAL D'UNE ÉCONOMIE SOCIALISÉE ET POLITIQUE

Jean-Marc Fontan

Département de sociologie

Université du Québec à Montréal

ARUC-ÉS

Au cœur de la nouvelle question sociale mondiale, deux défis majeurs : la pauvreté (Chossudovsky, 1998) et la dégradation écologique des écosystèmes (Brown, 2003)¹. Nous ne développerons pas de réflexion sur cette certitude. Nous prenons tout simplement les faits pour ce qu'ils sont : la pauvreté et la grande pauvreté sont un fléau qui prend de l'ampleur à l'échelle planétaire tandis que la dégradation de l'environnement terrestre ne fait que s'accroître. Autre certitude : la tendance des deux derniers siècles démontre que l'humanité, sous ses différentes formes, permettra encore plus de prouesses technologiques et scientifiques que ce qu'elle a réalisé jusqu'à présent. Des prouesses qui ne seront pas en mesure de résoudre la question sociale mondiale. Au contraire, elles se développeront au détriment du bien-être de la majorité de la population terrestre et au prix d'une éradication d'un très grand nombre d'espèces animales et végétales.

Devant de tels défis, nous tenons pour acquis qu'un changement de direction dans les modalités de gouvernance et de régulation s'impose à l'échelle des sociétés humaines, particulièrement au sein des sociétés du centre qui exercent une influence déterminante sur les autres nations. Un changement dont les éléments fondamentaux ont été relevés par des penseurs utopistes du monde entier, et ce, depuis plus de deux

1. À la une du magazine *Alternatives économiques* de janvier 2000 (2000, *Bon anniversaire le monde!*) étaient présentées les données suivantes : «1,2 milliard de pauvres ; 800 millions de sous-alimentés ; 100 millions d'enfants exploités ; 40 millions d'enfants des rues ; 21,5 millions de réfugiés».

millénaires². Un changement qui, de nos jours, est impérativement revendiqué par une multitude de personnes et de groupes sociaux. Changement qui est exploré dans une grande diversité d'initiatives locales ayant la volonté et la capacité d'innover socialement pour proposer différentes pistes de solutions. Ce travail de réflexion et d'expérimentation est porté tant par des mouvements sociaux, des initiatives individuelles ou collectives que par des organisations de la société civile. Ces changements, il incombe aux chercheurs universitaires d'en repérer l'existence, d'en analyser le contenu et d'en évaluer la portée (Silvestro et Fontan, 2005).

Pour le milieu de la recherche, l'enjeu se présente comme suit. Si la science ne prend pas position, en termes d'analyse critique eu égard au développement d'une approche préventive, il est prévisible que le modèle actuel de déploiement de la mondialité va engendrer des maux sociaux importants et des catastrophes écologiques. En d'autres termes, des pressions sur l'humanité vont être ressenties très lourdement et prendront des formes diverses dont des pertes démographiques importantes au sein des différentes sociétés humaines.

Dans cette veine, la recherche-action constitue un outil privilégié à partir duquel il est possible d'aider les acteurs sociaux dans l'identification d'éléments de solution et dans la prise de décisions afin de faire face de manière proactive et adéquate aux grands risques historiques qui se profilent à l'horizon. Si une partie de la solution passe par l'abandon du paradigme de la modernité et son remplacement par une nouvelle épistémè, cette dernière ne peut être improvisée. La nouvelle épistémè ou la nouvelle historicité doit apporter des réponses éclairées aux problèmes de la grande pauvreté et de la détérioration de l'environnement. À cette fin, l'implication des milieux de la recherche, en partenariat avec les groupes sociaux, constitue une donnée clé pour faciliter la définition, la conception et l'expérimentation de nouvelles formes de vivre-ensemble, pour tester de nouveaux types de rapport à l'économie, au politique et au culturel.

L'objet du présent texte est de proposer des éléments de réflexion sur les choix qui se présentent en termes de modèles de société à prendre en considération. Ce texte comprend trois sections.

2. De Platon à Latouche en passant par Moore, Saint-Simon, Fourier, Georgescu-Roegen, Illich.

La première section présente une lecture différenciée de la nouvelle question sociale mondiale. Cette section permet de bien saisir l'écart qui sépare les populations du Sud et les populations du Nord eu égard aux choix qui se posent en ce qui concerne la nouvelle question sociale mondiale.

La deuxième section souligne la nature structurelle des problèmes inhérents à la civilisation capitaliste. Sont alors considérées les façons techniques de penser «une grande transformation de l'ordre sociétal».

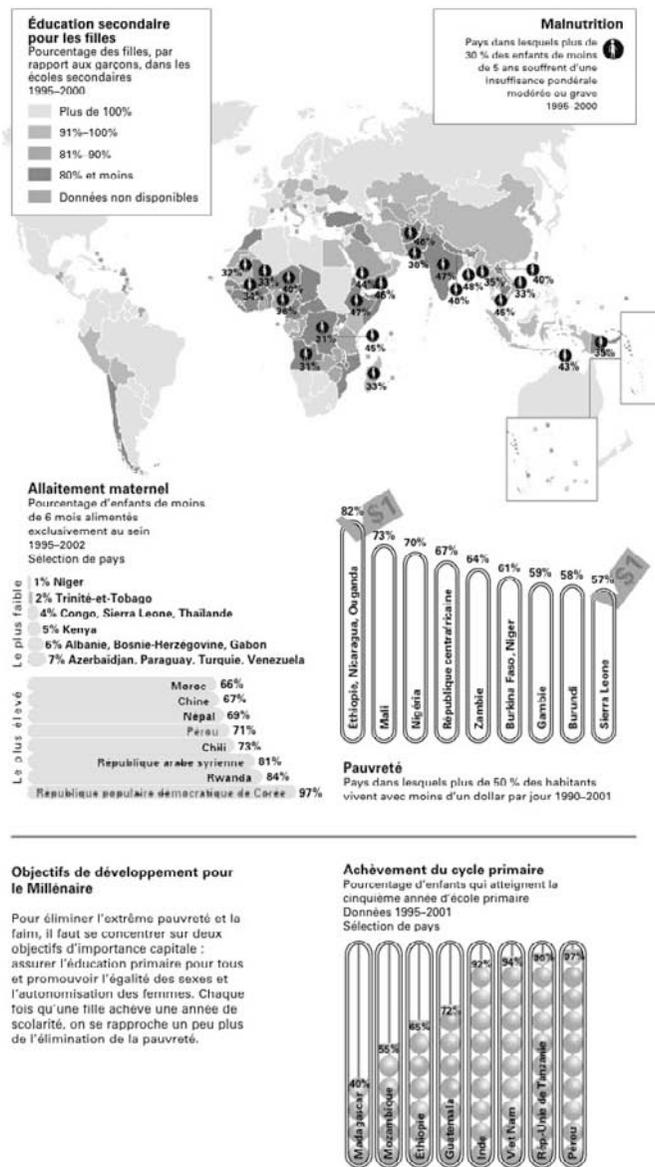
La troisième section est consacrée à l'étude de l'innovation en mouvements, c'est-à-dire des mouvements d'appropriation et de localisation que permettent de réaliser les différents types d'innovation.

Enfin, la dernière section décrit un modèle simple de conception d'un ordre civilisationnel alternatif à la civilisation capitaliste. La proposition explore deux types de vivre-ensemble à prendre en considération dans la production d'une épistémè mondiale en définition.

1. UNE LECTURE DIFFÉRENCIÉE DE LA NOUVELLE QUESTION MONDIALE

Malgré les gains réalisés au cours du dernier siècle, la persistance de la pauvreté rappelle les limites d'un libéralisme qui demeure incapable de produire une intégration socioéconomique décente et équitable des populations et des territoires au projet moderne (figure 1). Si, par exemple, les inégalités globales ont décliné, la faim a reculé, la pauvreté également, l'espérance de vie s'est élevée, la mortalité infantile a baissé, l'alphabétisation et l'éducation ont progressé (Brasseul, 2005), il n'en demeure pas moins que les inégalités vues dans leurs spécificités sectorielles (femmes, jeunes, migrants, etc.) et territoriales (ruraux, vieilles zones industrielles, etc.) se recomposent au fil et à la mesure de l'approfondissement du processus d'intégration des populations et des territoires à la modernité. Tant pour la Chine, plus intégrée et moins en retard qu'un demi-siècle passé, que pour les États-Unis, à l'économie moins hégémonique et plus segmentée qu'en 1950, les mécanismes de ségrégation politico-culturelle et de distanciation socio-économique se recomposent.

FIGURE 1
Illustration de la pauvreté à l'échelle mondiale



Pour une meilleure lisibilité, consulter le site : <www.populationdata.net/cartes/actus/pauvrete_monde2004.html>.

Au Nord, la pauvreté est une question sociale mineure. Elle concerne tout au plus entre 10% et 30% de la population³. Somme toute, pour les populations des pays occidentaux, il est courant de penser que la société libérale est l'expression accomplie du développement condamné à repousser les frontières du progrès.

Au Sud, la grande pauvreté est vécue autrement. Elle est une question de survie qui affecte entre 50% et 90% de la population. Cette question draine fortement l'imaginaire des populations de ces pays. Ils sont considérés, tant de l'intérieur que de l'extérieur, en situation de crise dite structurelle. Pour sortir de cette dernière, il leur est proposé, pour ne pas dire imposé, de moderniser leur culture. Un tel projet nécessite une hyper-adaptation culturelle de leur société, laquelle passe inmanquablement par le mythe du développement désiré. Dès lors, la composante traditionnelle de l'héritage sociétal des populations du Sud exige d'être sacrifiée à l'autel du progrès. Les populations du Sud n'ont d'autre choix que de se détourner d'un modèle considéré perdant pour adopter le modèle dit gagnant de l'Occident (McMichael, 1996).

En ce qui concerne le deuxième grand enjeu portant sur la question environnementale, les populations du Sud sont conscientes des effets négatifs qu'engendre le développement à l'occidentale sur leur environnement. Les dérèglements écologiques sont perçus comme un mal nécessaire pour atteindre le niveau de richesse engendré par les économies du Nord. Au fond, le Sud rappelle avec raison comment l'industrialisation du Nord a provoqué de grandes pollutions et des catastrophes écologiques importantes. Polluer pour s'industrialiser serait en quelque sorte un prix de passage à déboursier pour accéder au rang des pays développés.

Au Nord, l'état de la réflexion sur la question environnementale indique un ébranlement de la confiance des populations dans la capacité de résorber les problèmes de pollution sans mettre en danger la croissance continue du système économique. À la fin des années 1970, si tout semblait pouvoir être contrôlé avec l'apparition de politiques publiques implantées pour contrôler les émissions de polluants, aujourd'hui, l'optimisme laisse place au scepticisme. Un nouveau discours chemine, tant dans les milieux scientifiques qu'au sein des grands médias, en affichant des certitudes sur les effets néfastes des activités humaines sur l'environnement.

3. Pour les données sur la pauvreté, voir PNUD (2003).

2. UNE CIVILISATION HÉDONISTE ET CAPITALISTE MALADE DE SURCONSOMMATION ET DE SURPRODUCTION

Nous pourrions rêver qu'il est possible de construire un monde meilleur sur les ratés de la civilisation capitaliste (Schwartz, Leyden et Hyatt, 2000; Sorman, 2001). Adopter une telle attitude revient à dire que la technoscience est en mesure de guérir le malade. Qu'une fois soigné et remis sur pied, le capitalisme pourrait fonctionner humainement en toute sagesse. Qu'il n'y aurait plus d'inégalités ou d'iniquités. Que la domination, l'exploitation et les conflits de propriété disparaîtraient. Le travail de mise en guérison du capitalisme entrepris au cours des deux derniers siècles nous oblige à penser que le malade ne peut être soigné.

Le capitalisme est le produit d'une hégémonie de classe. Il ne peut exister en dehors de la rationalité qui constitue son essence et qui lui a donné naissance. Le capitalisme sans domination, sans exploitation ou sans appropriation ne peut exister. Faire fi de cette réalité dont témoigne l'Histoire, c'est endosser les habits du personnage théâtral à la fois sourd, muet et aveugle.

Devant un tel constat, l'espoir qu'une crise passagère ou de moyenne importance permette de modifier naturellement l'ordre des choses, qu'elle favorise l'émergence d'un clone capitaliste à visage humain est illusoire. Le réformisme graduel des arrangements institutionnels du capitalisme est un leurre, un placebo archaïque. Au contraire, il importe de penser le changement social sous une forme radicale, laquelle correspondrait à une modification culturelle en profondeur de la matrice organisatrice de l'ordre sociétal capitaliste⁴.

2.1. Entre la rupture brusque et la construction lente et graduelle d'une réponse matricielle

Différents auteurs de traités portant sur le changement social décrivent la révolution comme un des moyens radicaux et rapides à partir desquels une transformation d'envergure peut prendre place au sein des sociétés humaines⁵. La révolution, selon leurs analyses, remodelerait la dynamique interne d'une société. La révolte et la guerre permettraient d'œuvrer

4. Sur l'analyse du lien entre orientations culturelles et changement social, voir les travaux d'Eisenstadt (1986, 1989). Sur la question du changement social, voir l'ouvrage synthèse d'Haferkamp et Smelser (1992).

5. À titre indicatif, mentionnons les ouvrages de Foran (1997) et de Tilly (1978, 1992).

à la fois sur la dynamique interne d'une société et sur la dynamique interne du système capitaliste. Les États-Unis d'Amérique ont exploré en moins d'un siècle tant l'une que l'autre de ces formes radicales.

Il serait tentant d'affirmer que la révolution et la révolte constituent les moyens appropriés pour réorienter rapidement la destinée d'une société. Il serait plus approprié de penser qu'une révolution ou une guerre permettent tout au plus de modifier le cadre d'exercice d'une gouvernance centrale au sein d'une société. Toute opération révolutionnaire ou guerrière consiste essentiellement à faire en sorte qu'une élite en remplace une autre. L'histoire récente africaine est éclairante sur ce point.

Un changement d'élite apporte tout sauf des résultats probants en termes épistémiques. Ce fut le cas pour la révolution Meiji au Japon au milieu du XIX^e siècle. Au-delà des groupes sociaux japonais qui s'affrontaient, s'opposaient deux façons historiques de concevoir le Japon du XX^e siècle. Une tournée vers la tradition, le passé et refusant la modernité; l'autre comptant sur les éléments d'une première modernité chinoise puis d'une modernité européenne pour édifier une modernité à la japonaise (Bernier, 1988). L'impact structurant d'une prise de pouvoir par une nouvelle élite est possible si cette dernière dispose d'un plan de match démocratisé proposant un ensemble d'innovations culturelles majeures et mûres, donc historiquement incubées, c'est-à-dire imaginées, testées et soumises depuis des décennies et préférablement des siècles à la critique sociale.

Tout processus révolutionnaire d'ampleur matricielle demande, pour être effectif, que l'historicité proposée relève de tout sauf de l'improvisation. D'où l'importance de compter sur une effervescence réflexive critique préalablement au déclenchement de tout processus impliquant une réforme matricielle. Plus le niveau de réflexion critique sera élevé et historiquement bien développé, plus la ou les sociétés en transformation pourront compter sur des expérimentations concrètes eu égard aux changements escomptés avant que le « grand jour » ne survienne, et plus le passage vers une nouvelle civilisation sera facilité.

D'autres auteurs du changement social, tels ceux des écoles de la régulation ou des conventions, voient dans les crises la clé des transformations en profondeur au sein d'une société avancée. Une crise constitue selon eux un moment de rupture d'une tension qui ne peut plus être contenue. La crise rend compte de contradictions qui ne peuvent plus cohabiter. En rendant transparent ce qui est devenu irrécyclable, non

négociable, non opérationnel et obsolète, une crise socioéconomique ou sociopolitique offre aux acteurs sociaux la possibilité de modifier les consensus et les compromis. La crise devient ce moment à partir duquel les rapports sociaux peuvent être redéfinis ou reformatés (Lipietz, 1982).

À titre illustratif, l'histoire des États-Unis nous montre l'impact qu'a eu la crise de 1930 sur la reconfiguration de plusieurs rapports sociaux centraux. Le krach boursier de 1929, qui symbolise le moment de rupture des certitudes, a favorisé l'adoption d'un modèle de production extensive jumelé à une proposition de consommation de masse, préparant ainsi la voie à l'intégration des femmes sur le marché du travail, à la généralisation de l'éducation au niveau des études secondaires puis supérieures ainsi qu'au développement d'une économie des connaissances. Ce moment de rupture a suscité une redéfinition du rôle et de la fonction de l'État, ouvrant la voie à l'interventionnisme de ce dernier dans les domaines de l'économie et du providentialisme.

À l'image de ce que nous avons mentionné pour les révolutions et les révoltes, la simple existence d'une crise sociale ou culturelle ne signifie pas que les élites en place seront capables de prendre les mesures nécessaires pour s'attaquer aux causes des problèmes. Sans la présence des expérimentations sociales du XIX^e siècle, le «New Deal» des années 1930 n'aurait pas vu le jour. Ce New Deal s'est construit à partir d'une reconnaissance et d'une institutionnalisation de propositions critiques pensées, définies et explorées au cours du siècle précédant la décennie 1930.

Nous faisons donc l'hypothèse qu'une «grande transformation» à la Karl Polanyi (1983) ou qu'un «basculement axial» à la Michel Beaud (1997) ne peuvent être implantés spontanément à partir d'une quelconque boîte à surprise qui serait détenue par une élite nationale ou une élite mondiale. Selon notre compréhension, un tel changement radical se construit en combinant des éléments explorés, testés puis abandonnés dans les recoins de l'histoire à des intuitions nouvelles pensées et débattues en fonction des grands compromis et consensus à tisser.

Appliqués à la nouvelle question mondiale, nos propos relatifs au changement sociétal radical nous font moins espérer la venue d'une révolution ou d'un grand mouvement de révolte que l'investissement continu dans des expérimentations sociales, petites ou grandes, afin de

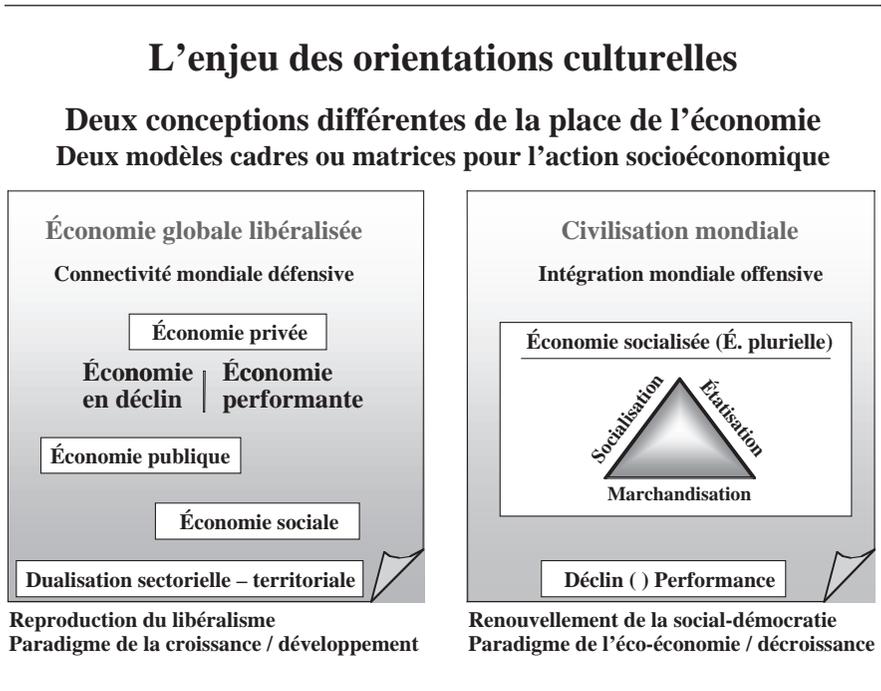
développer le vocabulaire propice à la définition d'une niche civilisationnelle social-démocrate. Cette dernière aurait pour objectif de se substituer à la proposition matricielle de la modernité.

2.2. Quelle voie emprunter pour répondre à la nouvelle question mondiale?

Eu égard à la nouvelle question mondiale, quelles options se présentent à l'humanité? La figure 2 résume le débat ayant cours actuellement sur les choix socioéconomiques qui sont proposés pour y répondre. Ces choix font présentement l'objet, tant au Nord qu'au Sud, de réflexions théoriques et d'expérimentations pragmatiques diverses (Rahnema et Bawtree, 1997; Amin, Houtart, 2002; MAUSS, 2002).

Dans la partie gauche de la figure 2, nous illustrons l'option dite hyper-libérale. Elle prend la forme d'une réponse construite dans la continuité du modèle hérité des Lumières. Cette proposition fait présentement l'unanimité au sein des populations du Nord. Elle postule que

FIGURE 2



la mondialisation de l'économie et du politique doit reposer sur des fondements libéraux mis en place sous la modernité. En ce sens, tant le marché, l'État et la société civile constitueraient les grands champs institutionnels pour organiser le futur. Ce dernier apparaît alors comme le lieu d'exercice du marché sans frontière, de l'État planétaire et d'une société civile mondialisée. Dans cet univers libéral, les fondements de l'unité sociétale reposent avant tout sur la réaffirmation du principe de l'expression du bien commun par l'exercice de l'intérêt individuel.

La logique de fond qui anime le modèle libéral est celle du développement continu tant par et dans une exploitation mécanique et radicale de la nature qu'à partir d'une hypo- et hyper-valorisation des ressources humaines (exclusion d'une part et inclusion d'autre part). Dans le continuum hyper-libéral, la dimension économique apparaît divisée entre trois grandes familles unifiées sous le vocable « économie plurielle » au sein de laquelle l'économie privée occupe une place dominante. Cette dernière est elle-même l'objet d'une tension entre ses composantes nouvelles et anciennes. Quant à l'économie publique ou à l'économie sociale, elles permettent la réalisation d'activités distinctes ou complémentaires à celles mises de l'avant par l'économie privée.

Chacune des trois économies articulent de façon très différente les logiques fondatrices du rapport à l'économie : le don, la réciprocité et l'échange marchand. Si les trois économies mettent en scène des rapports marchands, elles font appel à la logique de réciprocité et à celle du don avec plus ou moins d'importance. Il y aurait plus de don et de réciprocité au sein de l'économie sociale. Le don et la réciprocité seraient plus effacés dans les initiatives portées par l'économie privée. Dans la même veine, il y aurait une plus grande prise en compte d'objectifs sociaux par l'économie sociale et l'économie publique que par l'économie privée.

Dans ce modèle, le processus d'intégration partielle de populations au marché capitaliste est plus que valorisé : c'est une nécessité structurelle. La marginalité et l'exclusion sont essentielles pour créer de la plus-value. La plus-value prend racine dans le processus de dépossession conduisant à l'appropriation du pouvoir, de l'avoir ou du savoir d'autrui. Point de plus-value sans inégalité, pas d'inégalité sans gouvernementalité dépossédante.

La civilisation capitaliste exige la soumission à son ordre. Les civilisations chinoise, japonaise, indienne, arabe, africaine et américaine qui l'ont précédée l'ont compris à leurs dépens. La civilisation capitaliste

dans sa dualité appuie ses assises sur l'intégration forcée. Une intégration partagée entre une insertion minimale de dépendance, de soumission, dite perdante et une insertion réussie, dominante, d'oppression, dite gagnante. Comme cette assise est contrainte par les limites du socle culturel qui lui a donné naissance, elle phagocyte les autres civilisations pour absorber de nouvelles ressources (cognitives, relationnelles, matérielles, humaines, environnementales). Dès lors, le capitalisme du monde européen n'a eu d'autre alternative que de quitter l'ancre géographique de «l'euroanéantisme» pour gagner et conquérir la mondialité. Le capitalisme, par la force des choses, est devenu multicivilisationnel. Il s'est assoupli, s'est flexibilisé dans sa façon de réguler les spécificités continentales, nationales, régionales et locales qu'il a absorbées pour mieux les coloniser.

Cette adaptation a provoqué un schisme au sein des modalités d'insertion dans la sphère mondiale. D'une part, les mécanismes traditionnels d'intégration à l'espace national demeurent et continuent d'évoluer pour une plus grande intégration, ce que rend bien compte le processus actuel de métropolisation. D'autre part, les mécanismes de mise en relation de l'espace local, régional ou national à l'espace mondial s'établissent de plus en plus à partir d'une logique relevant moins de l'intégration et plus de la connectivité. La notion de réseau rend bien compte de ces nouveaux mécanismes de connectivité où les nouvelles façons de se mettre en relation font éclater la notion de frontière politique et sociale. Elles permettent l'établissement de règles formelles ou informelles sans nécessiter de mécanisme obligeant de rendre des comptes autour de la question, par exemple, de l'égalité des conditions.

Prenons un exemple pour illustrer nos propos. Dans une logique de création de richesse par la connectivité, la Beauce, en tant que région culturelle, a su développer une stratégie d'insertion dans l'espace économique du Nord-Est des États-Unis sans que soit exigée une quelconque forme de péréquation pour les régions québécoises qui ne peuvent pas en faire autant⁶. Par contre, suivant la logique intégrative nationale, il est exigé de toutes les populations et entreprises des régions du Québec et du Canada de payer des taxes et des impôts calculés en fonction de critères nationaux de redistribution de la richesse produite en vertu du pacte intégratif à l'État-nation. La région intégrée paie son billet de

6. La taxe Tobin illustre un mode de prélèvement de richesses produites dans un cadre de connectivité à l'économie mondiale. Un mode de prélèvement qui pourrait et devrait faire l'objet de mesures redistributives.

passage et reçoit des compensations, la région intégrée et connectée paie son billet de passage pour participer à l'environnement national tout en recevant les compensations normales; de plus, elle bénéficie des avantages matériels correspondant au fait d'être liée à la mondialité sans avoir pour autant à déboursé une quelconque redevance tant au national qu'à l'international.

2.3. Une autre voie

Revenons à notre argumentaire sur les deux options qui se présentent en guise de réponse à la nouvelle question mondiale. Dans la partie droite de la figure 2, nous avons représenté un modèle alternatif, celui d'une civilisation plurielle à éthique ascétique social-démocrate. Selon ce modèle civilisationnel ascétique et social-démocrate, l'économie serait une socioéconomie politique.

Cette socioéconomie politique prendrait en compte la qualité insécable de toute activité économique eu égard à ses dimensions politique, sociale et culturelle. La logique mise en scène tournerait le dos à un libéralisme inéquitable eu égard aux droits et aux conditions de vie. Elle privilégierait son contraire : une social-démocratie de l'équité des droits, des responsabilités et des conditions de vie. Elle impliquerait un refus de l'utopie développementaliste en affirmant que les besoins des êtres humains doivent éthiquement être limités dans leur expression. Elle demanderait de reconnaître les grandes richesses historiques que nous avons produites et sur lesquelles nous pouvons compter à l'avenir. Le principe de recycler, de conserver, de préserver prendrait une valeur plus importante que celle du « prêt-à-consommer – prêt-à-jeter » sur lequel nous surfons largement en multipliant l'offre de produits et de services à consommer.

Le nouveau modèle valoriserait la prise en considération des coûts sociaux et environnementaux de l'activité humaine et pondérerait l'utilité de toute activité en fonction de ces derniers. Dans une telle logique et de façon hyper-caricaturale, naviguer à la voile en prenant trois semaines et plus pour traverser l'Atlantique serait tout à fait approprié et hautement valorisé. Dans une telle logique et de façon réaliste, considérer les besoins de l'être humain comme étant limités en fonction des libertés et des droits des uns et des autres serait jugé tout à fait normal et fortement valorisé.

Enfin, l'économie plurielle que nous avons décrite dans la section précédente, qui est fondée sur la dissociation entre les économies sociale, privée et publique, prendrait les traits d'échanges socioéconomiques démocratisés. Les logiques de marchandisation, de gouvernementalisation et de sociation se croiseraient en toute naturalité du local au mondial. Dans une telle perspective, la pluralité disparaîtrait puisqu'elle deviendrait la nature même de l'activité sociale, le social étant réunifié.

Choisir entre ces deux modèles constitue un combat de fond dont l'enjeu est de définir laquelle des deux éthiques deviendrait hégémonique; laquelle guiderait la voie au travail de construction des réponses concrètes à apporter aux grands risques historiques qui nous attendent. Poursuivre dans la voie de l'éthique de l'hyper-libéralisme ne pose aucun problème pour des auteurs tel Guy Sorman (*Le progrès et ses ennemis*, 2001), ou encore pour Peter Schwartz, Peter Leyden et Joel Hyatt (*La grande croissance, vingt ans de prospérité nous attendent. Êtes-vous prêts?*, 2000).

Pour d'autres auteurs, le progrès et le développement représentent des utopies dont il faut se départir. Tant Michel Baud avec *Le basculement du monde* (1997), Michel Bernard, Vincent Cheynet et Bruno Clémentin avec *Objectif décroissance, vers une société viable* (2003) que Serge Latouche, avec *La méga-machine, raison technoscientifique, raison économique et mythe du progrès* (2004), s'inscrivent dans une perspective prônant la voie d'une sortie de crise par l'intermédiaire d'une voie éthique social-démocrate.

À un autre niveau que celui représenté par la recherche universitaire, le monde de la pensée en action, de l'aspiration utopiste, suscite un nombre important d'initiatives locales aux quatre coins de la planète. Comme nous l'avons montré pour l'espace québécois (Silvestro et Fontan, 2005), tout un ensemble de pratiques sociales contemporaines explorent de nouvelles façons d'articuler les rapports entre économie, politique, éthique et société. Au sein de ces initiatives, des innovations sociales d'ampleur prennent place sans aucune prétention. Les dirigeants de ces initiatives déclarent tout bonnement vouloir faire les choses à leur façon. Ils ne déclarent pas vouloir changer le monde.

Tant les chercheurs que les acteurs sociaux de l'alternative proposent le renouvellement du libéralisme et préconisent un renouvellement de la social-démocratie par le biais de l'innovation. Cette dernière est perçue comme l'espace à partir duquel peuvent être mis en place de nouvelles combinaisons sociétales, de nouveaux arrangements institutionnels, de nouvelles orientations culturelles.

3. L'INNOVATION EN MOUVEMENTS

L'innovation représente pour nous un outil et non une solution. Elle peut être positive ou négative, tout dépend du sens que les acteurs sociaux lui donnent. Il importe de bien comprendre en quoi et comment la mise en scène de l'innovation peut ouvrir sur des modes totalement différents d'appropriation et de localisation des ressources sociétales.

Avant d'aborder le lien que nous établissons entre l'innovation et les mouvements d'appropriation et de localisation relevés par Polanyi, il importe de souligner que la nature profondément intégrée du processus d'innovation commence tout juste à être prise en considération dans les recherches menées dans les centres universitaires, publics ou privés. Jusqu'aux années 1980, l'étude de l'innovation était principalement cantonnée dans le domaine de l'économie et de la technologie (Lévesque, 2005).

3.1. Les dimensions de l'innovation

La modernité incline à une mise en scène segmentée de la science. Pas étonnant que l'innovation apparaisse non pas comme un fait total à la Marcel Mauss (1923-1924) mais comme une dimension sectorialisée. Jusqu'à la fin des années 1960, l'innovation a été étudiée à partir de certaines de ses composantes ou dimensions. Ces dimensions ont premièrement été analysées sous les angles technologique et économique, puis social, politique et culturel.

L'innovation technologique renvoie au travail de construction d'un usage social d'une invention technique : l'imprimerie ou le courriel sont des exemples d'inventions autour desquelles une généralisation d'un usage social s'est traduite par une systématisation de leur utilisation. Le moteur à eau existe depuis un siècle comme invention sans qu'une généralisation de son usage ait été systématisée. Dès lors, point de passage à l'innovation pour ce type de moteur !

L'innovation économique, dite de produit, de procédé, de l'organisation ou de mise en marché, obéit à la même règle. Toutes les inventions en termes de nouveaux produits, de nouveaux procédés, de nouvelles formes d'organisation du travail, de modalités de capitalisation ou de mise en marché ne se traduisent pas forcément par une généralisation de leur usage social. Dès lors, toute invention économique ne se traduit pas automatiquement en innovation économique.

L'innovation sociale, en tant que nouvelle forme de sociation, donc de façon novatrice de mettre en relation des individus ou des groupes sociaux pour mobiliser des ressources, pour organiser l'action sur les actions – le passage de la parenté large à la famille élargie puis à la famille nucléaire, la passage du charivari au mouvement social –, rend compte des transformations prenant place au sein des logiques (filiation versus contractualisation) et des stratégies (individualisme versus collectivisme) de sociation.

L'innovation politique s'inscrit dans la même veine. Elle relève de nouveaux agencements dans la façon de mettre en forme les « actions sur les actions », de gérer le pouvoir (répartition équitable de ce dernier versus travail d'appropriation pour l'accumulation). Là encore, des modèles s'affrontent : par exemple, en termes de gestion horizontale ou de gestion verticale des rapports sociaux.

Enfin, l'innovation culturelle constitue le niveau intégrateur ou régulateur à partir duquel l'imaginaire sociétal est mis à contribution pour penser le cadre justificatif et normatif des rationalités de l'action. Innover culturellement, c'est procéder à une construction de l'usage culturel d'une proposition éthique ou morale, à la définition de valeurs et de principes guides, à l'énoncé de normes et de sanctions culturelles. L'innovation culturelle est le lieu catalyseur à partir duquel se structure un gabarit de socialisation, une logique d'intégration et des stratégies de mise à l'écart.

Concrètement, la modernité a été structurée à partir de différents vocables culturels. Premièrement, l'idée d'une sociation fondée sur l'individualisme et l'association simple et contractuelle (famille nucléaire, association) a été retenue. Deuxièmement a été favorisée une gouvernementalisation reposant sur le principe de la démocratie représentative (gouvernement élu). Troisièmement, un mécanisme autonome de gestion des rapports marchands s'est lentement imposé par le truchement d'une logique d'échange reposant sur un équilibre théorique entre une offre et une demande à être régulée par le marché. Quatrièmement ont été soutenues les initiatives qui favorisaient la prise en compte des activités providentielles par l'intermédiaire de la société civile et de l'État.

La particularité du système culturel de la modernité est de faire en sorte que ces composantes du système soient en apparence autonomes. Le marché n'a pas à penser l'équilibre entre l'offre et la demande en fonction d'une prise en compte des coûts environnementaux. Les « marchands » se disent que c'est à l'État d'y voir. Il se doit de gérer les

effets découlant de leur non-prise en considération de la responsabilité écologique. L'État, tel qu'il est pensé par les promoteurs du marché libéral, doit couvrir les coûts engendrés par un système de production et de consommation qui suscite une variété de formes de pollution. La société civile doit penser les plaies et les maux des populations sans chercher à s'autonomiser. Les niveaux de fonctions et de responsabilité, nous invite à penser Talcott Parsons (1937), sont alors conçus comme des silos sectoriels fonctionnant de façon systémique sans être pensés dans leur transversalité et leur intégralité.

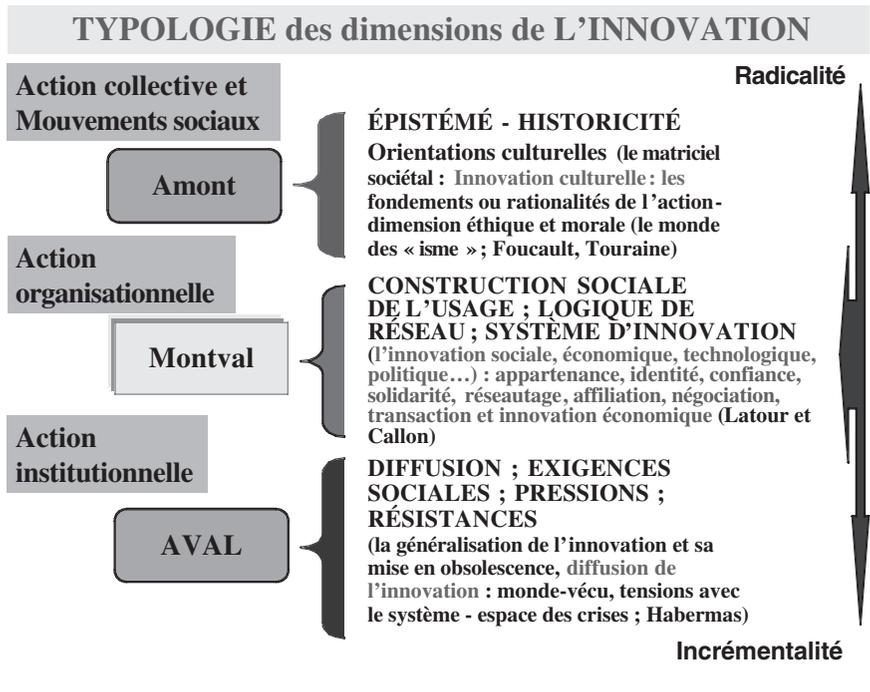
3.2. Le mouvement d'appropriation de la nouveauté

Si nous sommes invités à penser qu'il est approprié d'œuvrer et d'innover socialement au sein de dimensions sectorielles du corps social, il importe de comprendre qu'il s'agit tout au plus d'une invitation réductionniste de la complexité des faits sociaux. Dans la réalité, nous rappelle Karl Polanyi, les faits sociétaux intègrent non seulement les dimensions technique, sociale, politique ou culturelle, mais ils le font non pas pour que le système culturel d'une société soit fonctionnel en soi, mais bien pour que des composantes humaines particulières de ce système en tirent plus d'avantages que d'autres : les hommes vis-à-vis des femmes, les aînés vis-à-vis des cadets, les représentants hiérarchiques vis-à-vis de leurs subalternes, les propriétaires vis-à-vis des démunis, etc.

Dans les figures 3 et 4 sont représentés tant le processus que la dynamique à la base de ce que nous entendons par mouvement d'appropriation dans et par l'innovation. Le processus et la dynamique rendent compte de la façon dont l'appropriation de ressources est rendu possible par un ensemble d'actions en trois temps permettant l'émergence, la mise en forme puis la sédimentation de lois, de valeurs, de normes et de règles, en d'autres mots, comment est approprié par des acteurs sociaux le contrôle des actions humaines par rapport au changement ou à la nouveauté proposée.

La figure 3 porte spécifiquement sur la dynamique sectorielle de l'innovation. Si l'innovation se décline en plusieurs dimensions, celles-ci occupent des places différentes dans la dynamique qui caractérise une société. Il importe donc de classer les types d'actions socialement orientées par les acteurs sociaux. Ces actions, nous les situons au sein de trois lieux distincts.

FIGURE 3



Un premier lieu regroupe les actions collectives et les mouvements sociaux. Ce lieu constitue la grande scène où s'affrontent les imaginaires culturels et les nouvelles propositions de socialisation. De la désobéissance active à la proposition de nouvelles valeurs culturelles, ce lieu favorise l'incubation de nouvelles éthiques, de nouvelles façons de concevoir les gabarits de la socialisation. Les utopies et les totalitarismes y prennent forme de façon programmée et programmante. C'est en quelque sorte le lieu désigné de construction de l'usage des épistémès.

Un deuxième lieu accueille les actions organisées, celles qui prennent place dans des organisations au sens restreint (une entreprise ou un organisme sans but lucratif) ou au sens large (une communauté organisée, une famille ou une classe sociale). L'action organisée met en scène des innovations sociales, économiques, technologiques ou politiques, donc des constructions de l'usage de nouvelles combinaisons sociétales, de nouveaux procédés, de nouvelles techniques, de nouveaux rapports au pouvoir.

Un troisième lieu agrège les actions institutionnelles, celles à partir desquelles se généralise la définition d'un usage social à un ensemble élargi d'utilisateurs. L'institutionnalisation cristallise l'action organisée et permet de meubler le cadre défini par l'épistémè des actions collectives. Elle constitue aussi le lieu où les obsolescences vont prendre forme. La cristallisation d'une innovation soumet cette dernière à l'usure du temps : nouvelles exigences, pressions sociales, résistances. L'adaptation continue peut permettre une régénérescence de l'innovation ; dans le cas contraire, l'inadaptation conduit à des ruptures et à des abandons d'usages sociaux.

Dans *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Schumpeter (1990) décrit fort bien comment l'usure sociale qui prend place au sein de la bourgeoisie conduit à un changement d'épistémè. Un basculement sociétal se produit alors. Il marquerait le passage du capitalisme au socialisme, non pas parce que ce dernier est meilleur, mais parce qu'il représente une mise à mort de la capacité d'innover en figeant dans une forme institutionnelle indépassable une forme de vivre-ensemble fortement bureaucratisée et insensible à la stratégie adaptative individuelle ou collective de se dépasser.

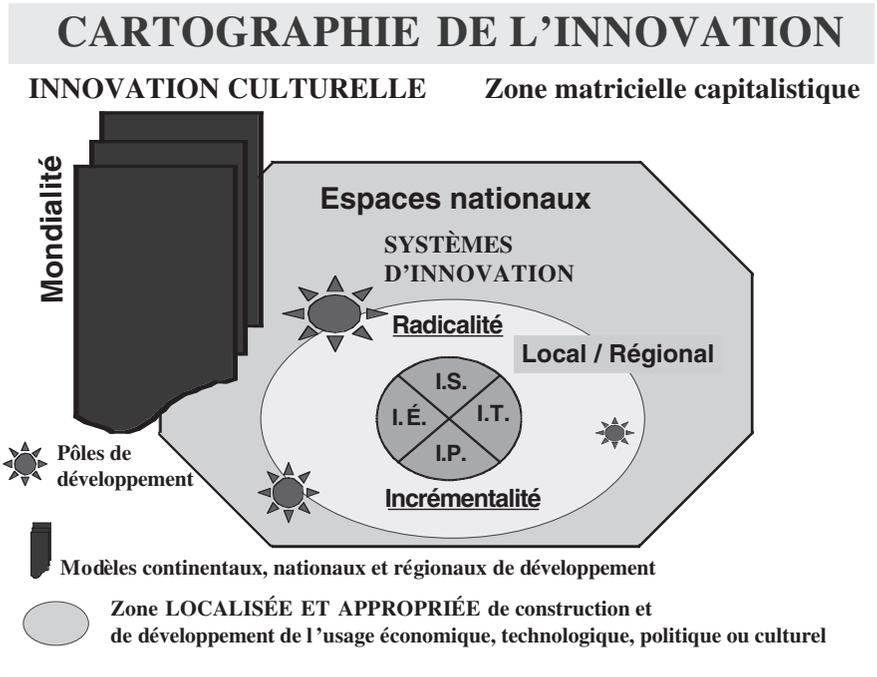
3.3. Le mouvement de localisation de la nouveauté

Ayant décrit le mouvement d'appropriation de la nouveauté en considérant trois instances de déploiement de l'innovation à partir d'actions collectives, d'actions organisées et d'actions instituées, il importe de vérifier comment cette appropriation se déplace dans l'espace et forcément dans le temps. Historiquement, l'invention de la roue ne s'est pas faite dans tous les lieux géographiques de la planète où elle a été utilisée. L'invention peut certes avoir émergé au sein de plusieurs cultures de la planète. Elle a surtout été diffusée dans une myriade d'autres.

La figure 4 nous permet de saisir l'essence même de la territorialité de l'innovation : elle est fondamentalement locale. Elle prend lieu à un endroit physique concret et à un moment donné, bien déterminé. De là, suivant les luttes et les conflits entourant le ou les mouvements d'appropriation en place, elle demeurera locale ou elle se mondialisera. Il en fut ainsi de la roue, de l'écriture, de la monnaie, du Coca Cola, d'Internet, du doctorat...

Situer l'innovation dans la sphère du local revient à considérer le caractère spécifique et transformateur de l'acte d'innover. La contagion fait vague en se diffusant d'une personne à une autre. Chaque personne représente alors un lieu réfléchi, voulu ou subi d'incubation de la transformation.

FIGURE 4



La force du local est de permettre le développement premier de l'invention, puis son passage à la construction de l'usage (innovation naissante), puis la généralisation de l'usage social (innovation mature) par des effets de contagion qui ne sont pas uniformes mais bien localisés dans le temps et l'espace (effet épidémiologique).

Dans une telle conception, le mondial est la territorialité finale du processus de diffusion d'une unité locale à une autre. La particularité de la mondialité, donc de la forme que prend la modernité en se généralisant à l'espace planétaire, est de constituer un ensemble de localités partageant de plus en plus les mêmes configurations culturelles. La convergence des culturalités locales a été amorcée par la mise en place de l'État-nation. Une nouvelle étape s'estompe avec composition de grands blocs civilisationnels : l'Est et l'Ouest, le Nord et le Sud. Une nouvelle étape se dessine, celle de l'unité des classes dirigeantes et moyennes du Nord et du Sud.

CONCLUSION : QUEL PROJET CIVILISATIONNEL ?

Au terme de cette réflexion sur les liens entre le grand changement sociétal et les mouvements d'appropriation et de localisation de la nouveauté se pose la question des choix entourant la définition de l'usage sociétal du prochain projet civilisationnel.

Est-il adéquat de penser en termes de plusieurs projets civilisationnels? Ce qui nous incline à adopter un point de vue non déterminant du cours de l'histoire des sociétés humaines. Doit-on, au contraire, considérer que l'histoire humaine se déploie maintenant uniquement au sein d'une seule configuration hégémonique?

Une chose est certaine, la marche historique des sociétés humaines dans la complexification de leur ordre culturel a créé des déterminismes d'une nature totalement différente de ce que l'ordre naturel a mis en place jusqu'à présent. De nos jours, la question sociale ne relève plus du combat quotidien contre un environnement naturel hostile. Il s'agit au contraire de survivre dans un environnement culturel démontrant qu'au centre se déploie un monde paradisiaque par la consommation et que sa banlieue ou sa périphérie met en scène un monde aliéné, marginalisé, appauvri.

Les incertitudes auxquelles l'individu et le groupe social sont dorénavant confrontés relèvent d'un ordre culturel unifié faisant système à l'échelle mondiale. Cette nouvelle historicité, nommé mondialité, crée un niveau tel de dépendance des sociétés humaines qu'il est difficilement envisageable de penser une sortie de système qui ne relèverait pas également d'un système unifié autour d'un ensemble cohérent de lois, de principes, de valeurs, de normes qui serait régulé par des familles appareillées d'arrangements institutionnels.

La figure 5 rend compte de ce nouvel ordre sociétal, de cette nouvelle épistémè. Deux grands éléments y sont pris en considération : l'idée d'un vivre-ensemble sociétal mondialisé et l'idée d'un vivre-ensemble écologique.

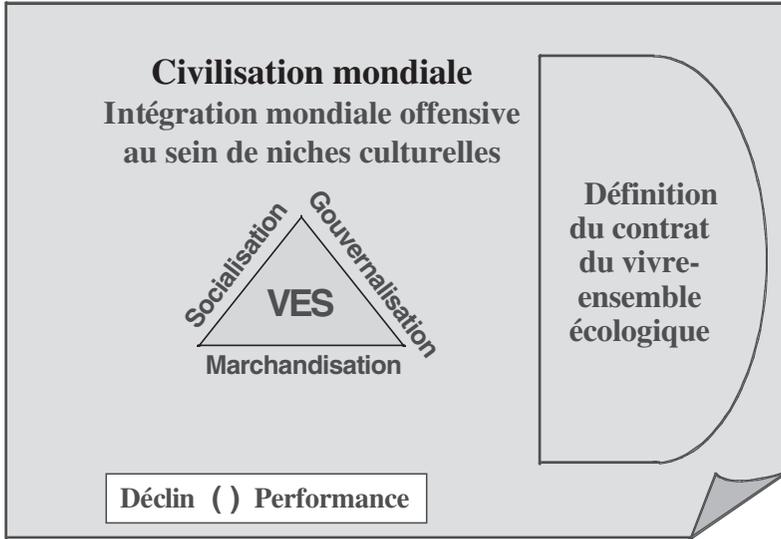
Un vivre-ensemble sociétal mondialisé et un vivre-ensemble écologique

L'éthique du vivre-ensemble sociétal mondialisé reposerait sur un renouvellement des processus et de la dynamique démocratiques, sur une mise à niveau en quelque sorte de la social-démocratie. Les éléments constitutifs

FIGURE 5

Un regard prospectif

Un grand projet civilisationnel



Renouvellement de la social-démocratie Paradigme de l'éco-économie / décroissance

VE : vivre-ensemble sociétal / vivre-ensemble écologique

nous les connaissons déjà, charte de droits de la personne certes, mais aussi charte des droits collectifs, d'un côté, mise au rebut de l'histoire des mécanismes de désappropriation et d'aliénation de l'autre.

L'éthique du vivre-ensemble écologique pose la question du partage avec les autres espèces animales ou végétales des territoires et des ressources naturelles et humaines. Nous commençons à peine à reconnaître les éléments constitutifs de cette éthique. Ils sont fondés sur la socialisation ascétique de l'individualité et de la collectivité où la règle de l'économie d'énergie et de ressources prime sur celle de la surconsommation par la surproduction.

Au cœur de ces deux éthiques, une spatialité et temporalité de proximité : celles de l'échelle locale et du temps court. La primauté du local et celle du temps court sont à concevoir comme des garde-fous à implanter pour éviter le retour du piège de la culture au service de la concentration. En concentrant l'énergie dans des technologies et des institutions de plus en plus efficaces et efficientes en termes de rendements, moins d'efforts pour plus de résultats, les innovations des temps passés ont été mises au service du développement du bien commun qui a favorisé le mieux-être des uns et causé le mal-être des autres.

Un passage obligé par la décroissance

À l'aube du lendemain des sociétés humaines se matérialisent les choix, les décisions, les utopies et les conflits que nous avons choisi d'assumer ou de mettre de côté. Les acquis de demain sont le fruit des luttes et des alliances d'aujourd'hui.

En adoptant une stratégie évolutive culturelle, la grande famille des hominidés s'est dotée d'un formidable outil et mécanisme d'adaptation. Efficace au point où la mise en danger de la famille en est arrivé à ne plus relever de la compétition exercée par d'autres espèces, mais bien de l'intercompétition au sein même des sociétés humaines. Le résultat du succès fut mesuré par la victoire des *homo sapiens sapiens* sur les autres groupes d'hominidés.

L'histoire nous montre certes que la diversité s'est imposée au sein des *homo sapiens sapiens* pour donner une grande variété d'ordres civilisationnels. L'histoire nous montre aussi que la grande diversité d'autrefois disparaît au profit d'une grande civilisation mondiale.

Nous avons le choix de poursuivre dans la voie de l'unicité civilisationnelle. Il n'en tient qu'à nous collectivement de décider. Ni Dieu, ni Maître extérieur ne sont là pour nous imposer notre destinée. Cette dernière est plus que jamais entre nos mains. S'il a fallu accepter les guerres, les résistances et les révoltes. S'il a fallu composer avec les inégalités sous toutes leurs formes. Si nous observons régulièrement le déploiement de violences liées à des dysfonctionnalités humaines. Force est de constater que cet héritage nous a permis d'atteindre un niveau élevé de développement de notre espèce et que le projet est enfin achevé. Nous n'avons plus besoin de poursuivre dans la voie du progrès pour le progrès. Il convient plutôt, en tout humilité, de faire le point

sur la façon dont nous voulons gérer notre héritage. À la façon dont nous voulons collectivement nous doter d'un ordre civilisationnel qui reprendra et respectera les bases éthiques du projet humain.

Parler ainsi signifie renoncer à la conquête des étoiles, au développement des nanotechnologies, à la colonisation de la biotechnologie. Parler ainsi signifie aussi se donner de nouveaux défis en misant sur la qualité du développement du par rapport à autrui, et ce, peu importe son identité culturelle.

La décroissance signifie tout au plus que l'on change la finalité actuelle de l'ordre sociétal mondialisé où le productivisme et le consumérisme sont définis comme ce qui garantit notre survie en tant qu'espèce. Actuellement, il est idéologiquement affirmé et proclamé que le salut humain passe par la généralisation et l'approfondissement de la civilisation capitaliste. Une idéologie similaire affirmait au Moyen Âge que le salut passait par la chrétienté!

La décroissance constitue un passage obligé pour penser un nouvel idéalisme, une nouvelle idéologie qu'il importe de bien incuber afin d'éviter la reproduction des tendances lourdes qui ont marqué l'histoire humaine à l'aide de mouvements d'appropriation et de localisation discriminants.

La décroissance est une invitation à renouer avec les possibles, donc un appel à la mise en obsolescence de la décroissance et à son remplacement par un projet à penser, non pas comme l'a fait Joseph Schumpeter en proposant un socialisme basé sur la mise à mort des capacités humaines d'innover, mais bien en favorisant la renaissance de la capacité de croître et de se développer par et dans un vivre-ensemble démocratisé et écologique.

BIBLIOGRAPHIE

- AMIN, S. et F. HOUTART (dir.) (2002). *Mondialisation des résistances, l'État des luttes 2002*, Paris, L'Harmattan.
- BEAUD, M. (1997). *Le basculement du monde*, Paris, La Découverte.
- BERNARD, M., V. CHEYNET et B. CLÉMENTIN (2003). *Objectif décroissance, vers une société viable*, Montréal, Écosociété.
- BERNIER, B. (1988). *Capitalisme, société et culture au Japon, aux origines de l'industrialisation*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

- BRASSEUL, J. (2005). *Un monde meilleur? Pour une nouvelle approche à la mondialisation*, Paris, Armand Colin.
- BROWN, L.R. (2003). *Plan B: Rescuing a Planet Under Stress and a Civilization in Trouble*, New York, Norton Books.
- CHOSSUDOVSKY, M. (1998). *Mondialisation de la pauvreté*, Montréal, Écosociété.
- EISENSTADT, S.N. (1986). *The Origins and Diversity of the Axial Age Civilizations*, New York, Suny Press.
- EISENSTADT, S.N. (1989). *Cultural Tradition, Historical Experience and Social Change: The Limits of Convergence*, The Tanner Lectures on Human Values, Berkeley, University of California.
- FORAN, J. (1997). *Theorizing Revolutions*, New York, Routledge.
- HAFERKAMP, H. et N.J. SMELSER (dir.) (1992). *Social Change and Modernity*, Berkeley, University of California Press.
- LATOUCHE, S. (2004). *La méga-machine, raison technoscientifique, raison économique et mythe du progrès*, Paris, La Découverte/MAUSS.
- LÉVESQUE, B. (2005). *Innovations et transformations sociales dans le développement économique et le développement social: approches théoriques et politiques publiques*, Montréal, Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), ET0507.
- LIPIETZ, A. (1982). *Croissance, crise et transformation du capitalisme industriel*, Paris, CEPREMAP.
- MAUSS (2002). «Quelle autre mondialisation?», *Revue du Mouvement anti-utilitariste dans les sciences sociales*, n° 20.
- MAUSS, M. (1923-1924). «Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques», *L'Année sociologique*, t. I, p. 30-186.
- MCMICHAEL, P. (1996). *Development and Social Change: A Global Perspective*, Londres, Pine Forge Press.
- PARSONS, T. (1937). *The Structure of Social Action*, New York, McGraw-Hill.
- PNUD (2003). *Rapport mondial sur le développement humain 2003, Les objectifs du Millénaire pour le développement: un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine*, Programme des Nations Unies pour le développement, Paris, Economica.

- POLANYI, K. (1983). *La grande transformation, aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.
- RAHNEMA, M. et V. BAWTREE (dir.) (1997). *The Post-Development Reader*, Londres, Zeed Books.
- SCHUMPETER, J.A. (1990). *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot.
- SILVESTRO, M. et J.-M. FONTAN (2005). «Vivre demain dans nos luttes d'aujourd'hui!», *Possibles*, vol. 29, n° 2, printemps, p. 100-117.
- SCHWARTZ, P., P. LEYDEN et J. HYATT (2000). *La grande croissance, vingt ans de prospérité nous attendent. Êtes-vous prêts?*, Paris, Robert Laffont.
- SORMAN, G. (2001). *Le progrès et ses ennemis*, Paris, Fayard.
- TILLY, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*, New York, McGraw-Hill.
- TILLY, C. (1992). *Coercion and Capital and European States, AD 990-1992*, New York, Blackwell Publishers.

LES POLITIQUES INTÉGRÉES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE DANS L'UNION EUROPÉENNE QUELS ENJEUX POUR LA GOUVERNANCE DES VILLES ?

Claude Jacquier

*Directeur de recherche au CNRS, UMR Pacte, Pôle « Villes et Solidarités »
Institut d'études politiques de Grenoble, Université Pierre-Mendès-France, Grenoble*

Au cours de la dernière décennie, la notion de gouvernance a connu un grand succès médiatique en Europe et dans le monde. Il en a été ainsi, à un moindre degré et dans un cercle plus étroit de spécialistes, des notions de gouvernance urbaine et d'approche intégrée de développement urbain durable. Le succès médiatique d'une notion doit généralement assez peu à la clarté de sa formulation et au contenu qu'elle recouvre. Souvent sa notoriété doit beaucoup au mystère qui entoure son énoncé, ce qui lui confère une sorte de caractère magique. À l'heure où la quête de sens bat son plein, cela peut y contribuer.

La principale ambition de cette communication est de rendre compte de la manière dont les nouvelles politiques urbaines qui ont vu le jour en Europe au cours des vingt dernières années participent de la transformation au système de gouvernement des villes et, plus largement, de la construction de ce qu'on appelle la gouvernance urbaine, à savoir la coordination et l'intégration des logiques d'action des divers acteurs publics et privés.

Après avoir dressé un état de ces initiatives dans les différents pays européens, nous essaierons d'explicitier les raisons de leur émergence. Enfin, par-delà ces raisons, et par-delà les effets sur les réalités urbaines, nous montrerons que la mise en œuvre de ces politiques a pour enjeu majeur la transformation des systèmes, des places et des rôles sociaux qui sont au cœur des mécanismes de fragmentation sociale des villes.

1. LES POLITIQUES INTÉGRÉES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE

L'objectif de coordination et d'intégration des logiques d'action des divers acteurs publics et privés est précisément au cœur des nouvelles politiques urbaines, ce qu'on appelle depuis le Forum européen de Vienne de 1998 les « politiques intégrées de développement urbain durable », si bien que l'on peut déceler une sorte de parenté entre ces approches de la gestion des villes au sein des divers pays européens (Commission européenne, 1999). Dans ces divers pays, nombreuses sont les politiques nationales ou régionales qui, sous des dénominations particulières, relèvent désormais de cette définition. Tentons d'en dresser un catalogue afin d'en illustrer le foisonnement.

Nées au cours des années 1980 dans certains pays européens (France, Pays-Bas, Royaume-Uni notamment), ces politiques se sont généralisées au cours des années 1990 à l'ensemble des pays européens.

En Allemagne, ces politiques ont tout d'abord été instaurées dans certains *länder*, par exemple en 1992, la Ville-État de Hambourg avec le programme de développement social urbain des quartiers, en 1993, le *land* de Rhénanie du Nord-Westphalie avec le programme de renouveau urbain (*stadtteile mit besonderem erneuerungsbedarf*). En 1996, la conférence des 16 ministres des *länder* chargés de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat (ARGEBAU) lance une première initiative intitulée « la ville sociale » (*Die Soziale Stadt*). En 1999, un agrément passé entre le gouvernement fédéral et les *länder* aboutit au lancement du programme pour les Zones urbaines ayant des problèmes de développement – La Ville sociale (*Stadtteile mit besonderem entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt*) qui concerne l'ensemble du pays (249 quartiers situés dans 184 villes ; Wagner, 2002 ; Friedrichs, 2003).

En Angleterre et au pays de Galles, après une longue période de gel des relations entre le gouvernement central et les autorités locales (période Thatcher, 1979-1989), Londres a relancé sa coopération avec les pouvoirs locaux. Le programme City Challenge (1991), puis la politique du Single Regeneration Budget (1993) en ont été la manifestation la plus évidente. Depuis l'arrivée au pouvoir du New Labour, la politique partenariale avec les collectivités locales a été poursuivie et amplifiée avec notamment le programme New Deal for Communities (1998) et New Commitment for Neighbourhood Renewal (2000). Dans le reste du Royaume-Uni, des politiques et des approches particulières ont été mises

en œuvre ; notamment en Écosse avec le programme New Life for Urban Scotland (1988) ou encore en Irlande du Nord avec les nombreux programmes implantés dans le cadre du processus de paix (Jacquier, 2003a).

En Belgique, les premières initiatives ont vu le jour dans le cadre régional. En 1991, la région flamande a lancé le Fonds flamand pour l'intégration des pauvres (*Vlaams Fonds voor de Integratie van de Kansarmen* – VFIK), puis en 1996, le Fonds d'impulsion social (*Sociaal Impulsfonds* – SIF). La région bruxelloise a initié les Contrats de quartiers en 1993 et les Quartiers d'initiative en 1997. De son côté, la région wallonne a lancé une politique des Zones d'initiatives privilégiées – ZIP en 1993. Au plan fédéral, il faut attendre l'année 2000 pour que soit lancée la Politique pour les Grandes Villes. Quinze communes en bénéficient : les villes d'Anvers, Gand, Liège, Charleroi, Ostende, La Louvière et Seraing et sept communes bruxelloises (Jacquier, 2003a ; De Decker, 2003).

En 1993, le Danemark a mis en place un Comité interministériel, le Comité urbain, qui a lancé en 1997 un Programme intégré de renouvellement urbain connu sous le nom de la stratégie Kvarterloft (littéralement « l'ascenseur des quartiers »). Ce programme qui s'est déroulé de 1997 à 2001 a été renouvelé pour la période 2002-2008. Sept projets ont été sélectionnés dont trois à Copenhague (Larsen et Norgaard, 2003).

En Espagne, il n'existe pas de politique intégrée de développement urbain au niveau de l'État central. Les régions qui disposent d'une grande autonomie et les villes ont les compétences pour implanter des programmes de cette nature en s'appuyant notamment sur le PIC Urban (Arias Goytre, 2000 ; Bruquetas Callejo, 2003). En 2004, la Catalogne a lancé ses propres programmes « Els projectes d'intervenció integral en àrees d'atenció especial » (programme pour les quartiers urbains et les zones nécessitant une attention particulière).

En Finlande, des Projets pilotes pour l'amélioration des banlieues et le Building Renovation Program ont été lancés en 1992 (Jacquier, 2004).

En France, cette politique a été introduite en 1982 avec le lancement de la Politique de développement social des quartiers (22 puis 142 quartiers concernés), suivi en 1988 par la Politique de développement social urbain (448 quartiers) et, enfin, en 1992 par la Politique de la ville avec le lancement des Contrats de villes : 214 en 1993, 230 en 2000. Cette politique a été renforcée par la mise en place des Zones prioritaires d'intervention (ZUS, ZRU, ZFU), par les Grands projets urbains, suivi des Grands projets de ville. En 2000, une loi sur les

Solidarités et le renouvellement urbain (SRU) introduit l'obligation de construire 20 % de logements sociaux dans les communes urbaines (Jacquier, 2003b).

En Italie, les premières initiatives ont été lancées en 1992 avec les Programmes intégrés (*Programmi integrati*), suivies par les Programmes de récupération urbaine (*Programmi di ricupero urbano*) en décembre 1994 qui concernent les ensembles d'habitat social dégradés, les programmes de requalification urbaine (*Programmi di riqualificazione urbana*) de décembre 1994 qui concernent les territoires industriels en friche, les Contrats de quartier (*Contratti di quartiere*) en 1997 qui concernent les quartiers d'habitat social public sérieusement dégradés, enfin, les Programmes de récupération urbaine et de développement durable des territoires (*Programmi di ricupero urbano e di sviluppo sostenibile dei territori* – PRUSST) lancés en 1998 (Mingione et Nuvolati, 2003 ; Jacquier, 2003a).

Les Pays-Bas ont amorcé ce mouvement en 1985 avec le Programme pour les zones accumulant des problèmes (*Probleemcumulatatiegebieden-beleid* ou politique dite des 4 W *Weten, Wonen, Werken, Welzijn*), suivi en 1989 par le Programme de renouveau social (*Social Vernieuwing*) (Duyvendak, Kleinhans et Veldboer, 1999 ; Beaumont *et al.*, 2003), puis en 1994 par le Plan Delta pour les Grandes villes (*Major or Big Cities Policies Een Deltaplan voor de Grote-steden or Grote-stedenbeleid* GSB ; Jacquier, 2003a). En 1999, les fonds disponibles pour la restructuration urbaine ont été réunis dans un même fonds, le Fund for Urban Renewal (ISV) et les liens se sont resserrés entre la Politique des Grandes Villes pilotée par le ministère de l'Intérieur et la politique de restructuration urbaine assumée par le ministère de l'Habitat.

La Suède a lancé son premier programme pour le développement des quartiers défavorisés (*utsatta bostadsområden*) en 1995 (*Blomman assistance programme for special measures taken in deprived immigrant dense neighbourhoods*), mais il faut attendre 1998 pour qu'un ministre des Affaires métropolitaines soit nommé et 1999 pour que soit mise en place une Commission interministérielle pour les aires métropolitaines (huit ministères). Des contrats de développement local (*Local Development Agreements* – LDA) sont alors signés avec sept municipalités. Ils concernent 24 quartiers (Anderson, 2003).

Ces politiques intégrées de développement urbain durables ont été relayées, quand elles n'ont pas été impulsées, depuis le milieu des années 1990, par l'Union européenne à travers le Programme d'initiative

communautaire urbaine, un programme imaginé à partir des travaux menés par le réseau Quartiers en crise qui a contribué à nourrir le « Carrefour européen sur la ville » organisé sous la présidence de Jacques Delors en 1993¹.

2. DES RAISONS DE L'APPARITION DE CES NOTIONS ET DE CES INITIATIVES

Si les notions de gouvernance urbaine et de politique intégrée de développement urbain durable sont appelées par une transformation réelle et profonde des sociétés contemporaines et par ce qu'exige désormais leur régulation, l'apparition de ces notions fait l'objet de nombreuses interprétations et de non moins nombreuses controverses.

Parmi les nombreuses raisons généralement invoquées, nous avons fait le choix ici de ne retenir que celles relatives aux transformations de la problématique urbaine. Jadis, territoires d'application des politiques sectorielles imaginées par l'État (politiques sociales, politiques urbaines), les villes apparaissent désormais placées en première ligne pour jouer un rôle innovant dans la recomposition et l'élaboration des politiques publiques. La ville apparaît ainsi comme le lieu privilégié de la régulation des contradictions affectant des sociétés mondialisées, restées cependant enracinées dans des cultures et des territoires singuliers. C'est en effet, à leur échelle, et sur leur territoire que doivent être gérées les tensions au sein d'une double contradiction : d'une part, participer activement à la compétition économique mondiale créatrice de richesses, mais aussi... d'exclusions, d'autre part, assurer le maintien de la cohésion sociale de leur territoire au risque de limiter, par les prélèvements, leurs capacités de réaction économique face aux nouveaux défis. Les pouvoirs urbains doivent aussi répondre à ces exigences en ayant peut-être, plus que d'autres, le souci d'assurer les conditions d'un développement durable, ce qui passe par le renforcement de la citoyenneté et de la démocratie sur leur territoire, et cela, alors que les environnements socioéconomiques et politiques, en rapides transformations, sont devenus plus incertains.

Dans les pays industrialisés, la période d'intense urbanisation des décennies de l'après-guerre a fait place à une période de croissance ralentie des villes au sein de leurs traditionnels périmètres d'urbanisation.

1. Rappelons que l'urbain ne fait pas partie des compétences de l'Union européenne. Un paradoxe s'il en est dans un ensemble continental aussi urbanisé.

La construction de logements est un bon indicateur de cette évolution. Le rythme annuel de construction de logement pour 1000 habitants a été quasiment divisé par deux entre 1970 et 2000 dans la plupart des pays européens. Dans le périmètre des villes européennes, ce ralentissement a encore été plus marqué (diminution du rythme de construction, diminution de la taille des opérations, urbanisme de dentelle). Le processus d'urbanisation traditionnel, à savoir un processus de concentration de populations venues d'ailleurs (ruraux, immigrés) sur un territoire délimité, est parvenu à son terme. Depuis deux décennies, on assiste à une inversion du processus (dépopulation des villes centres, dissémination de la ville dans sa lointaine périphérie, recyclage des espaces anciennement urbanisés, renouvellement démographique sur une base interne) qui a entraîné une mutation du mode de développement urbain. On est ainsi passé d'une période caractérisée par le « faire la ville » à une période où le « faire avec la ville » serait devenu dominant.

Le « faire la ville » reposait sur des processus d'urbanisation « productivistes », relativement frustes, se déroulant sur des sites « vierges » dont les caractéristiques sont alors niées (urbanisation massive des premières ceintures agricoles à la périphérie des villes, opérations de démolition et de rénovation des quartiers anciens des villes), mis en œuvre par une autorité centrale, selon des procédures linéaires, sans guère de chevauchement des responsabilités politiques et techniques. Au contraire, le « faire avec la ville », dans lequel nous sommes entrés depuis trois décennies au moins, consiste en une reconquête d'espaces anciennement urbanisés (restauration immobilière, requalification, renouvellement et recyclage urbains) exigeant de composer avec les territoires tels qu'ils existent, à savoir les espaces, les populations qui y vivent, les organisations qu'elles se sont données et les acteurs qui y sont localisés ou qui y interviennent. À l'imposition brutale d'un mode d'occupation de l'espace succèdent donc des modes d'intervention dans la ville plus négociés. Désormais, l'intervention au sein des villes suppose de tenir compte de toutes les composantes des territoires urbains (leur capital social, « leur atmosphère ») et de veiller à une plus grande complémentarité et simultanéité des interventions des différents acteurs, ce qui suppose l'élaboration de projets communs et leur mise en œuvre en partenariat et en coproduction.

On est ainsi passé d'une approche centrée sur le « hardware » urbain à une approche de plus en plus focalisée sur le « software » social et sur le recyclage des espaces urbains. Ainsi, la plupart des initiatives européennes recensées ci-dessus portent des dénominations composites

dans lesquelles, soit le qualificatif social est explicitement retenu (Ville sociale en Allemagne, Impulsion social en Flandres, développement social en France, renouveau social aux Pays-Bas), soit il est fait mention de processus de recyclage urbain (programme pour les grandes villes en Belgique et aux Pays-Bas, programme de renouvellement urbain au Danemark, politique de la ville et renouvellement urbain en France, programmes de récupération urbaine et de développement durable des territoires en Italie, etc.).

Ce passage du « faire la ville » au « faire avec la ville » suppose une mutation du mode de développement urbain qui doit être accompagnée par une profonde évolution des organisations professionnelles et des manières de faire. Or, le passage d'un mode de production et d'organisation à un autre, quasiment son opposé, ne se décrète pas. En effet, en la matière, il ne s'agit pas de substituer un produit à un autre, mais bien de transformer les processus de production eux-mêmes. On ne passe pas brutalement d'une production sectorisée, relativement standardisée, réalisée selon des procédures linéaires et faisant appel à des opérations successives, clairement identifiées, à une production qui fait appel à la simultanéité des interventions d'une pluralité d'acteurs aux savoir-faire fort différents, mais qui coopèrent pour atteindre un objectif mutuellement défini et négocié. Bref, ce qu'on appelle « politique intégrée de développement urbain durable » relève de processus constructifs.

3. NOUVELLES POLITIQUES URBAINES ET GOUVERNANCE DES VILLES : LE RÉSULTAT D'UNE CONSTRUCTION MUTUELLE

Le maître mot de ce changement est la notion de coopération entre acteurs s'organisant en réseau, là où, traditionnellement, l'emportaient souvent l'ignorance réciproque ou des rapports de compétition, de concurrence et de conflit. Cela ne signifie pas pour autant que ces relations de coopération se caractérisent uniquement par de la bienveillance. On pourrait parler à leur propos de « coopération conflictuelle » (*cf.* « conflits-coopérations » de François Perroux, 1964). Cette organisation en réseau, selon des rapports de coopération suppose des changements profonds dans l'organisation des acteurs, dans les systèmes d'élaboration et de prise de décisions et, donc, une transformation profonde des manières de faire, des savoir-faire et, finalement, des savoirs théoriques constitués. Bref, la nécessité du changement de gouvernance du système est à l'ordre

du jour et les politiques intégrées de développement urbain durable peuvent être considérées comme un vecteur de cette transformation du système de gouvernement urbain. En retour, elles bénéficient des transformations impulsées par ailleurs dans les systèmes politico-administratifs. C'est en cela que l'on peut parler de construction mutuelle des politiques intégrées et de la gouvernance urbaine.

Au cœur de ces politiques, on peut relever trois principaux types de coopérations permettant d'organiser ce « faire avec la ville » et d'élaborer des politiques intégrées de développement : la coopération territoriale, la coopération verticale, la coopération horizontale. Ces différentes formes de coopération empruntent à des histoires parfois anciennes. Nous allons explorer successivement leur contenu à la lumière des diverses initiatives européennes.

3.1. La coopération territoriale

Dans la plupart des pays, cette coopération remonte à la fin du XIX^e siècle. La coopération territoriale concerne surtout les autorités locales, les agences dont elles se sont dotées pour fournir des services à la population et aux entreprises (adduction d'eau, électrification, assainissement, transports collectifs, bâtiments scolaires, etc.). Rares ont été les échecs en ces domaines de compétence.

La plupart des pays européens sont allés très loin dans cette intégration territoriale comme le prouve le mouvement de fusion communale observé au tournant des années 1970 (Allemagne de l'Ouest, Belgique, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède ; Bobbio, 2002). D'autres, Espagne, France et Italie, sont restés très en retrait, préférant maintenir la balkanisation et la fragmentation des territoires communaux pour s'en remettre à une coopération volontaire renforcée entre les communes (la coopération intercommunale).

Quelle que soit la voie choisie, la forme de coopération intercommunale est présente dans tous les pays : Allemagne avec les agrégations de communes, Belgique avec les associations communales, Espagne avec les consortiums de communes (*mancomunidades*), France avec les diverses formules de communautés (communautés urbaines, d'agglomération, de communes), Italie avec les consortiums intercommunaux (*consorzi*), Pays-Bas avec les districts (Toonen, 1990), Royaume-Uni avec les institutions intermédiaires et les agences de services (Bobbio, 2002, p. 107 et suiv.). Cette multiplication et cette permanence des formes de

coopération souple ont été rendues nécessaires, car, partout en Europe, à l'échelle des territoires urbains, l'intégration politique métropolitaine est, pour le moins, jusqu'ici, un échec.

Les rares domaines où l'échec de la coopération territoriale a été patent dans les diverses villes européennes sont ceux concernant la répartition des ressources et des dépenses budgétaires et ceux ayant trait à l'habitat (à savoir le peuplement et l'électorat), la maîtrise de ces deux domaines étant essentielle pour assurer l'équilibre du peuplement des villes et leur cohésion sociopolitique (accueil équilibré des populations en difficulté sur le territoire, notamment populations étrangères, lutte contre la fragmentation sociale et le risque du ghetto).

Les politiques intégrées qui cherchent à mettre en œuvre une stratégie à l'échelle métropolitaine maîtrisant les déséquilibres de ressources et de peuplement sont en mesure de contribuer à une meilleure coopération et intégration territoriale ouvrant la voie à un gouvernement plus solidaire de la ville. C'est, semble-t-il, l'orientation affichée par la politique des grandes villes en Belgique et au Pays-Bas ou la perspective de la politique de la ville et des contrats de ville en France. Reste à savoir si leur mise en œuvre sera à la hauteur de ces défis.

3.2. La coopération verticale

La coopération verticale est le deuxième mode de construction de ces politiques intégrées. Cette coopération s'établit entre différents niveaux politico-administratifs (État central, région, province, commune et aujourd'hui, Europe). Elle s'est manifestée un peu partout dans les pays européens à partir des années 1970 avec la nécessité de répartir de manière coordonnée les responsabilités entre les échelons territoriaux. Elle s'inscrit dans un double processus de redistribution des compétences et des pouvoirs vers des instances supra-étatiques (l'Union européenne) et vers des niveaux infra-étatiques (région, province, communes; Mény et Wright, 1985), ce double mouvement s'appuyant sur une doctrine qui est celle de la subsidiarité.

Selon les pays, cette coopération verticale prend des formes et des appellations diverses (contrat, convention, agrément, accord). Sans chercher l'exhaustivité, citons ainsi les contrats de quartiers et les contrats d'initiative en région bruxelloise, les contrats de développement social des quartiers, puis les contrats de ville en France, les contrats de quartiers en Italie, les conventions (*covenanten*) et les agréments aux Pays-Bas, et les agréments locaux de développement en Suède. Toutes ces politiques

intégrées s'inscrivent dans une approche « *multi-level* » qui suppose des engagements réciproques entre les partenaires et donc l'établissement de formes contractuelles. Ces « contrats » sont de diverses durées (un an renouvelable dans la plupart des pays, cinq ans au Danemark, au Pays-Bas et en Suède, cinq ans, puis sept ans en France) et ils portent sur une grande diversité de matières (habitat, sécurité, emploi, santé, culture). Ainsi, assez fréquemment, ces contrats épousent encore les contours des thématiques sectorielles (contrats de sécurité, contrats éducatifs, etc.), ce qui limite l'intégration des politiques sectorielles pourtant si vivement souhaitée.

En matière financière, la notion de contrat peut recouvrir des réalités fort diverses. Soit, à minima, il s'agit d'une contractualisation sur des financements particuliers dans un champ sectoriel donné (contrats spécifiques), soit il s'agit d'une globalisation de subventions spécifiques et de budgets additionnels (France) ou bien, encore, de contrats qui globalisent toutes les dotations destinées aux collectivités territoriales (intégration des subventions spécifiques au Royaume-Uni, contractualisation des dotations globales de fonctionnement et d'investissement allouées aux villes aux Pays-Bas). Parfois, les volumes budgétaires engagés apparaissent de « faible » dimension. Par exemple, en France, le budget de la politique de la ville représente à peine 2% du budget total de l'État. Plus rarement, comme au Royaume-Uni, ils représentent des budgets significatifs (5% à 10%). En fait, de manière générale, il s'agit de budgets « libres » dont le montant est équivalent à la partie des budgets ordinaires réaffectable d'une année à l'autre.

Les politiques intégrées de développement urbain durable sont en phase avec cette problématique de « coopération verticale subsidiaire ». On peut considérer que ce processus progressif de transfert de compétences, par voie contractuelle, permet de réaliser la décentralisation dans de bonnes conditions et d'inventer ainsi une nouvelle architecture politico-administrative autour des régions et des métropoles, selon un modèle qui tend à devenir dominant en Europe.

3.3. La coopération horizontale (transversale)

À côté de la coopération territoriale et de la coopération verticale, la coopération horizontale ou transversale constitue certainement le véritable défi des politiques intégrées. Cette coopération transversale entre les différentes politiques sectorielles (habitat, urbanisme, sécurité, social, éducation, culture, etc.) est soulignée, dans tous les pays, comme étant la plus difficile à mettre en œuvre.

Quelle est la nature des difficultés? Dans tous les pays, les politiques publiques se sont organisées selon un découpage fonctionnel et sectoriel du réel. Aujourd'hui, ce découpage, souvent rigide, apparaît inadapté aux nouveaux enjeux qu'ont à relever les sociétés urbaines et au passage du «faire la ville» au «faire avec la ville» qui impose désormais de composer avec elles.

Contrairement aux deux autres formes de coopération, par nature, sectorielles, la coopération horizontale entre spécialistes de domaines de compétences très hétérogènes mène à des affrontements de cultures professionnelles et organisationnelles. Compte tenu des changements qu'elle impose dans ces cultures, cette coopération transversale exacerbe des résistances corporatistes bien plus fortes que celles suscitées par les deux autres formes de coopération. Les métissages et les hybridations que cette transversalité appelle font courir le risque d'une perte de spécificité de métiers à laquelle sont attachés des légitimités professionnelles et, donc, des pouvoirs. Il s'agit bien là de «coopération conflictuelle».

Dans cette construction difficile de la coopération horizontale et de la transversalité, plusieurs voies sont empruntées dans les différents pays européens. Tout d'abord, il faut rappeler que les prémisses de ces nouvelles politiques intégrées ont souvent été l'œuvre des communautés, des acteurs ou des pouvoirs locaux confrontés aux difficultés et contraints ainsi d'inventer de nouvelles manières de faire. Rarement, pour ne pas dire jamais, ces politiques ont relevé d'une initiative «*top-down*» (Jacquier, 1991). À l'origine, elles ont été l'œuvre de «jardiniers urbains» capables de faire prendre racine à des «projets» novateurs sur des «territoires» et de valoriser leurs potentialités («effets de milieu») en utilisant au mieux «les atmosphères» locales particulières. Tels sont d'ailleurs les ingrédients essentiels de ce qu'on appelle en Europe les «bonnes pratiques».

Par rapport à ces initiatives intégratrices, la fonction des gouvernements centraux a été plutôt d'organiser le prélèvement de ces bonnes pratiques et de les généraliser ensuite, selon des procédures souvent stéréotypées. Des gouvernements centraux alors pionniers en ce domaine (France, Pays-Bas, Royaume-Uni) ont tout d'abord constitué pour cela des commissions ou des délégations *ad hoc*, des «administrations de mission» interministérielles, avec à leur tête un haut fonctionnaire rattaché à un ministère (Commission de développement social des quartiers auprès du premier ministre, puis ministre de l'Équipement en France, Commission des conseillers auprès du ministère de l'Intérieur

aux Pays-Bas, ministère de l'Environnement en Angleterre). C'est quasiment toujours la voie suivie par les pays qui leur ont ensuite emboîté le pas : le DIFU et le ministère des Transports, de la Construction et de l'Habitat – Affaires urbaines en Allemagne, le Comité urbain auprès du ministère de l'Habitat et des Affaires urbaines au Danemark, la Cellule d'administration des grandes villes et le ministère de l'Économie, de la Recherche scientifique, chargé de la Politique des grandes villes en Belgique, la Direction des zones urbaines et le ministère des Travaux publics en Italie, la commission des aires métropolitaines auprès des sept ministères collectivement en charge de cette question en Suède, etc.

Quelques années plus tard, au cours des années 1990, ces politiques et leurs administrations de mission ont été dotées de ministères ou de secrétariat d'État *ad hoc* (ministère de la Ville en France, ministère des Affaires urbaines au Danemark, ministère de la Politique urbaine et de l'Intégration au sein du ministère de l'Intérieur aux Pays-Bas, ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions, puis l'Office of the Deputy Prime Minister [ODPM] au Royaume-Uni).

Au plan des collectivités territoriales, et notamment des communes, la problématique est assez semblable en ce qui concerne la coopération horizontale : mêmes difficultés pour attribuer cette compétence à un responsable politique, mêmes difficultés pour coordonner et intégrer l'action administrative à partir d'une organisation administrative sectorielle. Là encore, comme au niveau du gouvernement central, il apparaît clairement que ces politiques ne peuvent être que dans les mains du maire ou du responsable de l'exécutif municipal ou intercommunal. Comme l'indique la dénomination belge, française ou néerlandaise de cette politique, il ne s'agit pas d'une politique sectorielle de plus ou d'une politique sociale, mais bien d'une « politique globale de la ville » qui suppose de réformer le système de gouvernement local.

Cette construction de nouveaux arrangements entre politiques sectorielles est d'ailleurs encouragée par l'évolution des économies vers les services à la personne (éducation, santé, sécurité, assistances personnalisées diverses par exemple pour les personnes âgées et les personnes handicapées). En effet, ces services reposent sur une coproduction entre divers acteurs locaux, associant les « clients » eux-mêmes. Contrats, conventions ou agréments peuvent être mis en œuvre à partir de thématiques ou d'objets qui sont, par nature, « intégrateurs ».

CONCLUSION

L'insistance placée sur la coopération ne signifie pas pour autant la disparition des rapports de force entre les groupes sociaux ou encore de la concurrence et de la compétition au sein des villes entre les divers acteurs, bien au contraire. Les résistances et les affrontements entre corporatismes en sont la preuve. La concurrence pour l'accès aux ressources financières et aux personnels compétents en est aussi un exemple. Il s'agit bien de négociation et, comme nous l'avons dit, de « coopération conflictuelle ». La focalisation des politiques urbaines sur le « *software* » et surtout sur la nécessaire coproduction de services remet au contraire, plus que jamais, cet enjeu au cœur du débat. Les individus, les groupes et les acteurs sociaux sont nécessairement placés au centre des nouvelles politiques urbaines puisque, pour se déployer, les services urbains exigent de composer avec eux.

Avec le « faire avec la ville », le fonctionnement des administrations selon les logiques d'appareil s'assouplit sous l'effet de la mise en réseaux des acteurs qui les composent. Aujourd'hui, la plupart des services dits aux résidents, aux usagers, aux clients, aux ayants droit, aux consommateurs sont des services qui nécessitent leur participation active pour exister. Si l'on parle de « gouvernance », c'est précisément parce que l'acteur « gouvernement », qu'il soit central ou local, n'est plus en mesure de gouverner seul (s'il l'a été un jour) et qu'il doit composer et coproduire avec d'autres acteurs et partenaires. Cela suppose bien évidemment la conduite de processus et de procédures capables d'intégrer des actions (en associant nécessairement une grande diversité d'acteurs) permettant de gouverner les interfaces. En quelque sorte, il s'agit de gouverner des réseaux (Lemieux, 1999). Les logiques autoritaires, dirigistes, généralement *top-down* (pouvoir d'un centre sur des populations inscrites dans un territoire bien délimité par une frontière) cèdent le pas à la coopération contractuelle (verticale, horizontale, territoriale) entre acteurs publics et privés au sein d'espaces moins homogènes et parfois plus fragmentés dont les limites sont devenues plus floues. Il faut désormais intégrer aux problématiques politiques une conception « fractale » des territoires, des sociétés urbaines et des organisations politicoadministratives.

À travers les politiques intégrées de développement urbain durable, il s'agit donc de trouver une forme de gouvernance adéquate et efficace capable d'inscrire les transformations qui ont cours dans nos sociétés afin de donner toute leur place aux acteurs qui occupent ces territoires des

frontières où s'invente la ville. Les politiques intégrées de développement urbain durable et la gouvernance urbaine sont politiques, essentiellement politiques, et on l'oublie trop souvent.

BIBLIOGRAPHIE

- ANDERSON, R. (2003). «Urban Development Programmes in a Scandinavian Welfare State: A Top-Down Approach to Bottom-Up Planning», dans M. Vranken *et al.*, *On the Origin of Urban Development Programmes*, Garant, Antwerp/Apeldoorn, p. 165-181.
- ARIAS GOYTRE, F. (2000). *La desigualdad urban a en Espana*, Madrid, Ministerio de Fomento.
- ATKINSON, R. (1998). «Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe», *Les annales de la recherche urbaine*, n^{os} 80-81, p. 75-83.
- BAILLERGEAU, E. et J.V. DUYVENDAK (2000). «Des quartiers à insérer: 15 ans de politique de la ville aux Pays-Bas», Les Cahiers du CRDSU, *La question urbaine en Europe. Convergence des enjeux, diversité des réponses*, n^o 24, septembre.
- BEAUMONT, J.-R. *et al.* (2003). «Urban Policy in the Netherlands», dans M. Vranken *et al.*, *On the Origin of Urban Development Programmes*, Garant, Antwerp/Apeldoorn, p. 119-137.
- BOBBIO, L. (2002). *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Rome, Editori Laterza, 240 p.
- BRUQUETAS CALLEJO, M., F.J. MORENO FUENTES et A. WALLISER MARTINEZ (2003). «Bottom-up? Grassroot Initiatives and Urban Governance in Madrid and Barcelona», dans M. Vranken *et al.*, *On the Origin of Urban Development Programmes*, Garant, Antwerp/Apeldoorn, p. 139-163.
- COASE, R.H. (1991). «The Nature of the Firm», dans O.E. Williamson et S.G. Winter (dir.), *The Nature of the Firm: Origins, Evolution and Development*, New York, Oxford University Press, 235 p.
- DE DECKER, P., I. VAN NIEUWENHUYZE et J. VRANKEN (2003). «Enforced by the Electorate: The Rise of an Urban Policy in Flanders», dans M. Vranken *et al.*, *On the Origin of Urban Development Programmes*, Garant, Antwerp/Apeldoorn, p. 18-37.

- DUYVENDAK, J.W., R. KLEINHANS et L. VELDBOER (1999). *Integratie Door Differentiatie? Een Onderzoek Naar de Sociale Effecten van Gemengd Bouwen*, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam – VROM.
- ELANDER, I. (2002). «Partenariats et gouvernance urbaine», dans *Revue internationale des sciences sociales*, Unesco Eres, p. 215-230.
- EUROPEAN COMMISSION (1999). *Sustainable Urban Development in the European Union: A Frame Work for Action*, Brussels, Cohesion and Regional Policy, 41 p.
- EUROPEAN COMMISSION (2001). «Second Report on Economic and Social Cohesion», Font i Hovet, (2000), Il processo di federalizzazione in Spagna – dans *Le Istituzioni del Fédéralismo*, n° 1, p. 151-175.
- FRIEDRICH, J. (2003). «The Emergence of Poverty, Urban Distressed Areas, and Urban Policies in Germany», dans M. Vranken *et al.*, *On the Origin of Urban Development Programmes*, Garant, Antwerp/Apeldoorn, p. 73-84.
- GRÉMION, P. (1976). *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.
- GRÉMION, P. (1987). «L'échec des élites modernisatrices», *Esprit*, novembre, p. 3-8.
- JACQUIER, C. (1991). *Voyage dans dix quartiers européens en crise*, Paris, L'Harmattan, 127 p.
- JACQUIER, C. (1993). *Les quartiers américains, rêve et cauchemar. Le développement communautaire et la revitalisation des quartiers aux États-Unis*, Paris, L'Harmattan, 190 p.
- JACQUIER, C. (2003a). *Veille sur les politiques intégrées de développement urbain durable en Allemagne* (43 p.), *Belgique (Flandres, Région bruxelloise, Wallonie)* (44 p.), *Italie* (27 p.), *Pays-Bas* (40 p.), *Royaume-Uni (Angleterre-Pays de Galles, Écosse, Irlande du Nord)* (73 p.), Paris, Délégation interministérielle à la Ville (DIV).
- JACQUIER, C. (2003b). «La politique de la ville: Towards a More Integrated Urban Governance in France», dans M. Vranken *et al.*, *On the Origin of Urban Development Programmes*, Garant, Antwerp/Apeldoorn, p. 59-72.

- JACQUIER, C. (2004). *Veille sur les politiques intégrées de développement urbain durable en Autriche* (25 p.), *Danemark* (26 p.), *Espagne* (23 p.), *Finlande* (22 p.), *Grèce* (24 p.), *Irlande* (22 p.), *Portugal* (24 p.), *Suède* (30 p.), Paris, Délégation interministérielle à la Ville (DIV).
- JEWSON, N. et S. MACGREGOR (1997). *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*, Londres et New York, Routledge.
- LARSEN, J.N. et H. NORGAARD (2003). «From Slum Clearance and Housing Renewal to Networking and Area-based Approaches: On the Origins of Contemporary Danish Urban Development Programmes», dans M. Vranken *et al.*, *On the Origin of Urban Development Programmes*, Garant, Antwerp/Apeldoorn, p. 43-58.
- LEMIEUX, V. (1999). *Les réseaux d'acteurs sociaux*, Paris, Presses universitaires de France, 146 p.
- MACKINTOSH, M. (1992). «Partnership: Issues of Policy and Negotiation», *Local Economy*, vol. 7, p. 210-224.
- MÉNY, Y. et V. WRIGHT (1985). *Centre Periphery Relations in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin.
- MINGIONE, E. et G. NUVOLATI (2003). «Urban Development Programmes in Italy: National Institutional Innovation and European Programmes», dans M. Vranken *et al.*, *On the Origin of Urban Development Programmes*, Garant, Antwerp/Apeldoorn, p. 108.
- OCDE (2001). *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*, Paris, OCDE, 284 p.
- PERROUX, F. (1964). *L'économie du XX^e siècle*, Paris, Presses universitaires de France.
- STONE, C.N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- TOCQUEVILLE, A. (1981). *De la démocratie en Amérique*, Paris, Flammarion.
- TOONEN, T. (1990). «The Unitary State as a System of CoGovernance: The Case of the Netherlands», *Public Administration Review*, n° 68, p. 281-296.
- WAGNER, A. (2002). *Le programme Ville Sociale – Soziale Stadt*, Paris, Délégation interministérielle à la Ville (DIV), 45 p.

DÉVELOPPEMENT DURABLE, JUSTICE ENVIRONNEMENTALE ET PAYSAGE LA QUALITÉ DU TERRITOIRE COMME ENJEU D'ÉQUITÉ SOCIO spatiale¹

Marie-José Fortin

Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR)

Le passage dans le troisième millénaire ne se vit pas sans heurt. Chômage, migration des jeunes, vieillissement des populations, exclusion sociale et ségrégation spatiale figurent parmi les phénomènes les plus décriés. Cependant, au-delà des tensions et des crises sociales, pointent de nouvelles pratiques d'intervention en développement qui, à leur façon, tentent de maîtriser les phénomènes de mondialisation, de métropolisation, de restructuration économique, de délocalisation industrielle et autres. De nouveaux acteurs aussi émergent, parfois à la faveur d'un espace laissé vide par un État devenu « accompagnateur ». Bref, la mondialisation n'aurait pas tout soufflé sur son passage. Le « local » résiste et, même, innove à certains égards².

Ce texte s'attarde à décrire un de ces champs d'action récents qui se dessinent, soit celui du paysage. Objet d'une forte demande sociale, le paysage apparaît en effet, depuis les années 1990, comme un nouveau lieu de médiation des rapports sociaux devenu incontournable

-
1. Ce texte s'inspire de notre thèse de doctorat (Fortin, 2005) inscrite dans un programme de recherche ayant eu cours à l'Université du Québec à Chicoutimi, sous la direction de Christiane Gagnon (<www.uqac.ca/msiaa>). Notre recherche a bénéficié du soutien financier de ce programme et de plusieurs organismes que nous souhaitons remercier soit : CRSH, FCAR, Fonds d'action québécois pour le développement durable et Programme de soutien aux cotutelles de thèse France-Québec.
 2. Évidemment, nous ne voulons pas laisser croire que les effets de la mondialisation sont maîtrisés à tout coup ; loin s'en faut. Nous soulignons tout au plus certains efforts prometteurs en ce sens.

dans la gouvernance territoriale. Nous tenterons de montrer, en trois points, qu'il est possible de situer le paysage, comme objet social et scientifique, dans une perspective de développement social.

D'abord, pour lier paysage et développement social, nous articulons une problématique à partir des questions d'équité et de justice sociale. Cette problématique sous-tend cependant une approche renouvelée et élargie du concept de paysage, introduite dans ce premier point. La problématique repose aussi sur l'adoption d'une perspective de développement combinant l'approche humaniste du développement durable ainsi que celle critique de justice environnementale, axée sur le droit à un environnement sain. Leurs principes sont rappelés dans un second point et révèlent des lieux de convergence avec l'approche de développement social. Enfin, dans un troisième point, nous illustrons brièvement comment une telle approche de paysage, quoique encore marginale, s'affirme dans des pratiques de gouvernance récentes en Europe et au Québec. L'exercice permet de saisir que ces pratiques cadrent avec des principes de « nouvelle » gouvernance, misant notamment sur un rôle renouvelé de l'État et la participation soutenue de la société civile.

1. LES LIENS ENTRE PAYSAGE ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL : UNE QUESTION D'APPROCHE

Paysage. Spontanément, ce mot évoque des images et des sensations positives : la campagne verdoyante, la plage ensoleillée et les vacances en famille, la vallée aperçue lors d'une randonnée en montagne. Elles empruntent des formes diverses certes, mais toujours, dans premier temps, associées à la beauté et au plaisir. Que dire alors des forêts coupées à blanc, des usines visibles depuis le quartier habité, des ruelles où s'accumulent les ordures, des personnes quémandant aux bouches des métros, des bidonvilles s'accrochant aux limites de la ville? Ne s'agit-il pas aussi de paysages?

De fait, on pourrait classer ces paysages dans deux catégories extrêmes : les premiers comme des *paysages de rêves*, les seconds comme des *paysages de risques*³. Les deux types existent bel et bien dans nos territoires. Ils ne sont parfois même séparés que par quelques dizaines de mètres. Dans nos catégories mentales, cependant, elles sont à cent

3. Nous empruntons cette expression au politologue britannique Andrew Blowers (1999).

lieues l'une de l'autre. Et pour cause : ces deux extrêmes nous parlent de réalités bien distinctes. Les uns, les *paysages de rêves*, synonymes de « plaisirs » et d'évasion, évoquent le luxe, la richesse et le pouvoir de ceux qui les fréquentent. Y accéder constitue une sorte de privilège dans nos sociétés. Les autres, les *paysages de risques*, sont plutôt associés à des situations difficiles. Ils font référence à la précarité, à des environnements menacés ou menaçant, au poids des forces sociales et économiques. Bref, ils constituent des paysages laissés pour compte qui sont plus subis que choisis par les populations qui les habitent !

Cette catégorisation, il est vrai, manque peut-être de nuance. Mais elle illustre la diversité des dynamiques territoriales présentes dans nos sociétés contemporaines. Surtout, elle pose la question fondamentale : *pourquoi tant d'écarts?* De telles situations contrastées renvoient aux problèmes concernant l'équité et les rapports de pouvoir asymétriques, marqués dans les territoires et rendus visibles dans les paysages. Par le biais de cette problématique posée à partir du constat des inégalités sociales et spatiales, des liens de parenté se dessinent plus clairement avec l'approche de développement social privilégiée en économie sociale.

Par ailleurs, une telle problématisation sous-tend une conception élargie du paysage et une approche renouvelée par rapport à celles dominant la recherche et les pratiques⁴. En effet, les approches traditionnelles ont eu tendance à poser le paysage dans des termes qui se limitaient à ses dimensions formelles, visibles et esthétiques. Ainsi défini tel un spectacle ou un décor, le « beau » paysage correspondrait alors à ceux décrits précédemment dans la catégorie des paysages de rêve. Pour ouvrir sur une problématique d'équité, il importerait de « réintégrer » l'humain (ou le social) DANS le paysage, alors envisagé davantage comme un « cadre de vie », et de s'intéresser aux populations démunies dont le territoire fait généralement peu l'objet d'interventions planifiées.

Pour notre part, nous estimons que le concept de paysage offre un cadre d'analyse original pour saisir les rapports sociaux à l'œuvre sur un territoire et comprendre comment ils sont vécus par les acteurs. Pour ce faire, le paysage est considéré comme étant la *relation sensible et symbolique que des acteurs entretiennent avec un territoire donné*, relation bâtie à partir d'un rapport réflexif et reposant sur une expérience physiologique (la vue surtout) et cognitive. Le paysage agit tel

4. Dans une revue de littérature plus exhaustive, nous distinguons neuf conceptions de paysage, associées à trois grands paradigmes (cf. Fortin, 2005, chapitre 2).

un cadre d'évaluation intégré qui permet aux acteurs sociaux de juger de la qualité de leur territoire, en lien avec leurs besoins matériels (p. ex., qualité environnementale, santé) et immatériels (p. ex., esthétique, identité, significations). L'intérêt est donc de documenter les diverses perceptions et qualifications accordées au territoire, sous le terme de paysage, par de multiples groupes d'acteurs et qui sont, forcément, *contextualisées*, liées à des géographies, des temporalités et des rapports sociaux⁵. Dans cette perspective, nous proposons de combiner une telle approche constructiviste et critique du paysage avec une perspective humaniste de développement durable et de justice environnementale. Ces approches de développement étant généralement méconnues en économie sociale, un rappel de leurs principes s'impose.

2. DÉVELOPPEMENT DURABLE ET JUSTICE ENVIRONNEMENTALE : LE DROIT À UN ENVIRONNEMENT SAIN DANS UNE PERSPECTIVE D'ÉQUITÉ SOCIALE ET SPATIALE

Le développement est une invention des sociétés occidentales modernes. En ce qui concerne le terme « développement », plusieurs situent un discours prononcé par le président américain Truman, en janvier 1949, comme un moment historique en cristallisant le sens (Gendron et Revéret, 2000 ; Parizeau, 2004, p. 307 ; Sachs, W., cité dans Tremblay, 1999, p. 9). Le « *sous-développement* » était alors utilisé pour qualifier l'état des pays possédant moins de capacités technologiques. Le développement était ainsi entendu dans une perspective évolutionniste, une telle amélioration des conditions de vie découlant « naturellement » de la croissance économique et de l'industrialisation. Depuis, plusieurs approches alternatives de développement se sont affirmées⁶. Parmi celles-ci, le développement durable (DD), promu depuis plus de trente ans à l'échelle internationale par de grandes institutions comme l'Organisation des Nations Unies.

La notion de DD a été popularisée au milieu des années 1980 par la célèbre Commission mondiale sur l'environnement et le développement (rapport Brundtland ; CMED, 1987). Mais ses racines se situent dans la notion d'« *écodéveloppement* », lancée pour la première fois en

5. Cette proposition a été exposée plus en détail dans une autre publication (cf. Fortin, 2004).

6. Développement social, communautaire, local, endogène, etc.

1972, lors de la préparation de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Antoine, 2001, p. 38). Un bref survol des débats menés depuis cette époque permet de constater combien le développement durable est une construction historique et politique récente qui fait toujours l'objet d'interprétations diverses. Avant d'examiner plus à fond deux approches de DD (humaniste et critique), situons d'abord quelques lieux de consensus.

2.1. Le développement durable : quatre lieux de consensus

Après trente ans de débat, il est désormais possible de dégager quelques éléments faisant l'objet de larges consensus entre divers acteurs sociaux (État, entreprises, ONG). Nous en retenons quatre principaux qui esquissent, à différents niveaux, un renouveau paradigmatique par rapport au développement⁷.

Premièrement, le rôle central accordé à l'économie est questionné. La conception traditionnelle et dominante du développement, axée sur l'idée du progrès, privilégie la croissance économique des entreprises comme principal moyen d'action et de mesure du développement (Gendron et Revéret, 2000). Le développement durable remet en question ce principe, au profit d'une vision élargie intégrant d'autres dimensions du développement, plus exactement les dimensions écologiques et sociales.

Deuxièmement, l'approche globale et intégrée du développement, sous-tendue précédemment, est traduite sur le plan conceptuel. Le schéma proposé, qui s'articule autour de trois pôles, cristallise cette nouvelle position épistémologique. Le DD implique, du moins sur le plan théorique, de penser les projets, programmes et politiques de développement à partir des trois pôles interdépendants que sont l'économie, le social et l'environnement. Depuis peu, devant les difficultés de mise en œuvre d'initiatives dites de DD, la dimension politique semble émerger comme un quatrième pilier relatif à la gouvernance.

Troisièmement, ces idées sont traduites dans une terminologie nouvelle et une définition commune. Trois décennies après l'introduction du terme d'*écodéveloppement*, la terminologie de *développement durable* est largement retenue, tout comme la définition « ouverte »

7. Les ouvrages publiés sur le développement durable sont nombreux. Relevons seulement ceux, en français, de Guay *et al.* (2004) et de Jollivet (2001).

proposée par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement⁸ (CMED, 1987). Ces terminologies et définition s'inscrivent comme des références partagées dans le langage de nombreux acteurs privés, publics ou associatifs.

Quatrièmement, trois principes de DD sont de plus en plus reconnus et partagés – sans forcément être opérationnalisés. Ainsi, ancré originellement dans une approche systémique, le développement durable insiste sur le principe fondateur *d'interdépendance*: entre l'homme et la nature, entre les peuples, entre les territoires. Les valeurs d'équité et de responsabilité sociale et écologique peuvent être associées à ce principe. Autre principe clé du développement durable: la *temporalité*. Elle se trouve au cœur de la célèbre définition du rapport Brundtland par la notion des «*générations futures*». Cette même définition résume aussi l'objectif ultime du développement durable: celui d'assurer la pérennité de la vie sur Terre et la reproduction à long terme des communautés vivantes – humaines, végétales, animales. Il s'agit des notions de *soutenabilité* (ou viabilité) du capital nature (*biodiversité*) et du capital social (*sociodiversité*).

Au-delà de ces grands principes toutefois, des divergences d'interprétation persistent. Celles-ci sont particulièrement perceptibles lors de la mise en œuvre d'initiatives de DD. Dans cette perspective, il n'existe pas UNE mais plusieurs approches de développement durable⁹. Deux de celles-ci nous semblent plus apparentées avec une approche de développement généralement privilégiée en économie sociale, soit celles dites humaniste et critique.

8. Selon certaines interprétations, le terme initial d'*écodéveloppement* était perçu comme proposant une rupture trop radicale par rapport aux pratiques de développement, lorsque proposé au début des années 1970. C'est pourquoi le vocable de développement durable, proposé quinze ans plus tard par la CMED, aurait été préféré. La définition large et vague du DD a été dénoncée par plusieurs (Daly, 1996, Goldin et Winters, 1995, Tryzna, 1995, et Holmberg cités dans Mebratu, 1998, p. 503), qui, par ailleurs, reconnaissent aussi que c'est une des raisons de sa grande popularité. Entre autres, la notion de «soutenabilité», ouverte aux interprétations, pouvait être réappropriée par des acteurs jusqu'ici opposés, soit les écologistes et les tenants de la croissance économique (Homborg, cité dans Murdoch, 1993, p. 226). Selon Herman Daly, une telle définition «évitant les contradictions» aurait même été une stratégie délibérée de la part de CMED pour favoriser son inscription en «tête de l'agenda des Nations Unies» (1990, cité dans Gendron et Revéret, 2000, p. 113; traduction libre).

9. Le lecteur pourra se référer aux excellentes synthèses produites par Gagnon (1994-1995), Gendron et Revéret (2000), Theys (2003) ou Waaub (1991).

2.2. Les approches humaniste et critique de la justice environnementale

Sous plusieurs aspects, l'approche humaniste rejoint divers courants en sciences sociales¹⁰. Entre autres, le développement durable est conçu non seulement comme une finalité, mais aussi comme un « *processus social* » (Murdoch, 1993, p. 228)¹¹. Dans cette suite, nombre d'auteurs insistent de plus en plus sur sa dimension dynamique, envisagée tel un « *processus d'apprentissage social* » (Sachs, 1997, p. 74). Pour sa part, l'Organisation des Nations Unies reconnaît la *participation* et l'*apprentissage* comme deux aspects constitutifs du développement durable (1997, point 40). Selon cette approche, un processus de développement durable insiste entre autres sur les *capacités réflexives des divers acteurs sociaux*, soit leurs aptitudes à interagir, à négocier les conditions de l'avenir et à évaluer de façon critique leurs propres actions. En cela, l'approche rejoint les théories sur la société *réflexive* promues par Anthony Giddens et Ulrich Beck. Selon les tenants de l'approche humaniste, une des finalités du développement durable serait ainsi de renforcer ces capacités des acteurs territoriaux et, plus largement, de favoriser l'*empowerment* de groupes sociaux marginalisés historiquement, politiquement ou culturellement (femmes, jeunes, communautés ethniques, petites collectivités). Selon la perspective humaniste donc, le DD fait référence aux capacités des acteurs, aux pratiques de gouvernance et à la question du pouvoir. Le mouvement social de la *justice environnementale*, surtout présent aux États-Unis, a stimulé une réflexion critique sur cette dernière question.

2.3. La qualité du territoire comme objet de demande sociale : de l'environnement au paysage

Depuis les années 1970, des groupes de citoyens affectés se sont mobilisés pour tenter de démontrer les impacts subis par la présence d'activités industrielles à risques dans leur voisinage (p. ex., sites d'enfouissement et de gestion de déchets dangereux). Ils ont ainsi souligné les liens

10. Par exemple, Gagnon (1994) tente un rapprochement épistémologique entre cette approche de DD et celle du développement local, en proposant le vocable de *développement local viable*.

11. Cette conceptualisation du développement, tel un processus, n'est pas exclusive à l'approche humaniste du développement durable. Entre autres, Tremblay affirme : « Considéré ainsi, sous l'angle cognitif, le développement est moins une "chose" qu'un processus et une façon de concevoir les "choses" sociales » (2003).

entre pauvreté, conditions de vie, qualité de l'environnement et santé publique. Leurs revendications pour un environnement sain et sécuritaire se sont ajoutées à celles axées traditionnellement sur l'éducation, l'emploi et le logement. La qualité de l'environnement est ainsi devenue, par exemple, un nouveau lieu de l'activisme des communautés afro-américaines et progressivement conçue comme un *droit civique* (Bullard, 1994).

À la suite du mouvement social de la justice environnementale, diverses enquêtes publiques et scientifiques ont démontré les dimensions sociale et spatiale des choix de localisation industrielle des activités à risques (p. ex., sites d'enfouissement et de traitement de déchets ménagers et dangereux, incinérateurs et usines chimiques – Bullard, 1994; Bullard et Wright, 1992). Il est de plus en plus admis aujourd'hui que les populations économiquement défavorisées, et encore plus les minorités ethniques, vivent des situations d'iniquité par rapport à d'autres populations, en assumant une plus grande proportion de risques environnementaux découlant de la proximité de telles activités industrielles (Blowers, 1999; Freudenberg et Steinsapir, 1992; Taylor, 1993). Leurs conditions de vie, dans leurs dimensions matérielles (qualité de l'air, de l'eau, santé) et immatérielles (perception du risque, de la sécurité, qualité du cadre de vie) s'en trouvent dégradées. Plus encore, d'autres études¹² ont montré comment de telles incidences négatives font l'objet de négociations symboliques, cristallisées sous forme de représentations partagées qui, à leur tour, influencent la cohésion sociale et l'identité collective, positivement ou négativement (sentiment de fierté, d'exclusion, d'absence de pouvoir, etc.). Ces diverses recherches invitent donc à porter une attention particulière aux conditions structurelles, aux rapports d'intersubjectivité vécus entre des acteurs interdépendants, aux processus de négociation ainsi qu'aux dynamiques culturelles sous-jacentes aux dynamiques de développement et à la qualité des territoires.

Mais les revendications sociales pour une qualité du territoire de vie ne s'articulent pas uniquement à partir du thème de l'environnement. Le paysage constitue un autre thème de revendication plus récent. Ainsi, dans les pays industrialisés, on observe une demande sociale croissante exprimée sur ce sujet depuis les années 1990 (Luginbühl, 2001; Montpetit,

12. Les auteurs, comme Irwin *et al.* (1999), ne situent pas forcément leurs travaux dans une perspective de justice environnementale, mais la problématisation est apparentée.

Poullaouec-Gonidec et Saumier, 2002). Cette demande emprunte diverses formes, depuis la contestation citoyenne de projets jusqu'à la mobilisation autour d'initiatives locales et institutionnelles en passant par les réflexions renouvelées des professionnels et chercheurs.

La récurrence et la persistance de telles demandes invitent à s'interroger sur ce qu'elles recouvrent¹³. Pourrait-on voir ces demandes sur le paysage comme une sorte de « prolongement » des mobilisations sociales instituées sous le thème de l'environnement, dans les décennies précédentes? Tout en se montrant porteuse d'un questionnement concernant les pratiques de gestion des ressources naturelles, les modes d'organisation et d'occupation du territoire et autres, le paysage aurait la particularité d'insister sur la dimension culturelle des modes de développement privilégiés. D'autres préoccupations, de nature plus « qualitative » comme l'identité, le patrimoine et la qualité de vie, trouveraient ainsi, sous le thème « ouvert » et polysémique du paysage, un terreau fertile pour prendre racine. C'est en ce sens que nous pourrions considérer que le paysage s'ajoute aux champs de revendication plus traditionnels des sociétés industrielles avancées (p. ex., alimentation, santé, logement, éducation, environnement), cette fois eu égard à une problématique de *qualité* du territoire de vie. L'hypothèse est lancée.

2.4. Les contributions du développement durable

Cette brève description des principes inhérents aux approches humaniste et critique de développement durable montre qu'il existe plusieurs liens de parenté avec d'autres approches de développement plus souvent privilégiées en économie sociale (local, communautaire, social, féministe). Ces diverses approches partagent une prémisses fondatrice, soit que le développement est un construit social et historique qui se négocie

13. En effet, des demandes similaires sont exprimées autant dans des régions considérées comme *fragiles* – quoique généralement selon un mode moins contestataire – que dans d'autres vivant des situations plus stables. Elles ne sont pas exclusivement le fait de sociétés « riches » comme le postulerait la thèse d'Inglehart (1995) qui distingue les sociétés de *pénurie* de celles dites de *sécurité*. Selon le sociologue, les conditions de vie matérielles de base étant assurées dans le deuxième groupe, les populations pourraient investir davantage dans des dimensions « postmatérialistes », plus qualitatives, et regroupées dans le grand thème de la *qualité de vie*.

entre des acteurs sociaux, au regard de contextes particuliers¹⁴. La question de l'équité sociale apparaît aussi comme centrale dans l'articulation des problématiques.

Celle du développement durable a comme spécificité d'intégrer la question environnementale. La qualité de l'environnement est vue, dans l'approche humaniste, comme une ressource « sociale » essentielle aux conditions de vie des populations et à leur qualité de vie et, donc, comme un enjeu d'appropriation. Le DD intègre aussi la dimension temporelle du développement, deuxième spécificité, et, en ce sens, insiste sur la responsabilité des générations actuelles à l'égard des générations futures (*viabilité*). Enfin, elle insiste aussi sur la dimension territoriale du développement (Theys, 2003).

Une telle approche de développement permet de situer la question du paysage dans une perspective élargie et de mieux comprendre certaines pratiques récentes de gouvernance territoriale menées sur ce thème, comme celles auxquelles nous nous attardons dans le point suivant.

3. POLITIQUES PUBLIQUES ET PROJETS DE PAYSAGE COMME NOUVELLES PRATIQUES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE

Traditionnellement, les projets d'infrastructures et d'aménagement du territoire ont été présentés au nom du « développement », comme des « outils » de progrès social. Depuis le milieu des années 1980, cependant, les promoteurs privés et publics font face à de multiples contestations de la part de citoyens¹⁵. Le paysage y figure comme un lieu récurrent de revendication sociale, surtout depuis une dizaine d'années. Au Québec, les contestations soutenues entourant la construction d'infrastructures de transports (Les Éboulements, Charlevoix), de ligne d'énergie à haute tension (Val-Saint-François, Estrie) ou aux centrales hydroélectriques en sont un bon exemple. Le paysage, comme patrimoine, comme

14. La réflexion menée dans le cadre du CAP développement durable, du chantier de l'ARUC-ÉS, faisait, elle, ressortir trois points communs, soit « la reconnaissance d'une dimension sociale, le souci de l'intérêt général et l'idée d'un développement "autrement" porteur d'objectifs sociétaux » (Gendron et Gagnon, 2004, p. vii).

15. Entre 1985 et 1994, Tremblay *et al.* (1996) ont constaté une augmentation constante des mobilisations locales dans les régions du Québec. Les questions environnementales – incluant l'énergie – figuraient parmi les trois premiers thèmes de revendication, alors que l'aménagement du territoire constituait le sixième thème de mobilisation.

élément de la qualité de vie, comme vecteur identitaire, devient ainsi un nouveau lieu de médiation entre les promoteurs et les collectivités locales. Dans cette suite, les décideurs européens et québécois tentent, chacun à leur façon, d'intégrer cette récente demande sociale dans l'exercice de la gouvernance.

Du côté européen, fidèle à une tradition privilégiant une forte implication de l'État, le gouvernement français a adopté une Loi du paysage dès 1993. Cette Loi, selon Bethemont, « introduit surtout la notion d'intérêt paysage dans les études d'aménagement et les procédures d'occupation des sols » (2004, p. 26). En parallèle, des expériences de mobilisation locale ont été menées dans les parcs naturels régionaux. Dans le cadre de ces entités, regroupant volontairement plusieurs collectivités, des chartes de paysage ont été adoptées pour sceller des principes d'action entre divers « partenaires ». Plus récemment, soit à l'automne 2000, le Conseil de l'Europe s'est aussi investi dans la question en adoptant la *Convention du paysage*. Celle-ci stipule que, dans une perspective de développement durable, le « paysage participe de manière importante à l'intérêt général » (preamble). Une des dimensions innovantes de cette convention concerne la définition du paysage adoptée, qui « désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels ou humains et de leurs interrelations¹⁶ ». Cette conception du paysage, tel un cadre de vie, tranche radicalement avec celles traditionnellement véhiculées dans les politiques conservationnistes axées sur les grands paysages naturels ou culturels, d'intérêt national. En effet, la Convention offre ainsi une place aux paysages du quotidien reconnus comme « un élément important de la qualité de vie des populations », de leur « bien-être individuel et collectif » (*ibid.*).

En Amérique du Nord, les gouvernements s'impliquent de façon beaucoup plus réservée sur la difficile question du paysage. Au Québec, il n'existe toujours pas de cadre juridique spécifique en la matière, même si la population serait favorable à une intervention de l'État¹⁷. L'État « accompagnateur » préfère, pour l'heure, poursuivre dans une approche de cas par cas. Les divers ministères sectoriels interpellés

16. Article 1 du texte officiel de la Convention européenne du paysage.

17. Selon un sondage réalisé par la firme Léger et Léger (juillet, 2000), 93,5% des Québécois se disaient en faveur de mesures visant à conserver leurs « beaux » paysages (cité dans le Groupe-conseil sur la Politique du patrimoine culturel du Québec, 2000, p. 40).

misent sur l'animation et la concertation à travers des projets pilotes, des recherches et autres et, dans le pire des cas, sur la médiation de contestations de projets¹⁸.

En fait, c'est au plan associatif et à l'échelle « locale » que se trouvent les démarches les plus innovantes au Québec. Entre autres, plus de 500 associations, dont la moitié ont été créées dans les années 1990, incluent la question du paysage dans leur mandat¹⁹. De même, de nombreuses initiatives, que l'on pourrait qualifier de « projets de paysage », y ont été recensées par le Conseil du paysage québécois (www.paysage.qc.ca). Ces derniers, selon Pierre Donadieu, sont des projets d'aménagement du territoire prenant en compte les intentions des acteurs sociaux « de façon à rendre cohérentes la globalité et les parties du territoire en transformation » en vue de rendre ce dernier plus « habitable » (Berque *et al.*, 1999, p. 80). L'encadré suivant présente trois exemples de projets de paysage réalisés dans la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, plus exactement dans la localité d'Alma.

ENCADRÉ N° 1

Projets de paysage à Alma : rendre son territoire *habitable*

Le tournant de l'an 2000 a été une période charnière dans l'histoire d'Alma. D'abord, le complexe d'aluminerie Isle-Maligne, ouvert en 1943, a été fermé pour être remplacé par *Usine Alma*, présentant une capacité de production quintuplée. Ces mégaprojets industriels marquent l'économie, les paysages locaux, l'occupation et les rapports au territoire. Par ailleurs, ils ne constituent qu'un aspect de la réalité almatoise. En parallèle, d'autres projets cheminent. Trois de ceux-ci se sont concrétisés sur le territoire local pendant cette même période.

Un premier concerne *l'aménagement de la rivière Petite-Décharge*, coulant au centre de la ville. Une corporation multipartite a été mise sur pied afin de planifier le devenir de cette rivière qui, jusqu'en 1997, était utilisée pour des activités de flottage du bois. La première orientation est de rendre l'accès à la rivière au grand public tout en respectant la qualité et l'expérience de nature du site.

18. Soulignons que de nombreux efforts sont déployés dans divers ministères, mais que ceux-ci demeurent souvent à l'étape de l'expérimentation et ne sont pas coordonnés dans une réflexion intégrée qui pourrait alimenter une politique globale (cf. revue *Géographes*, 2004, n° 14).

19. Recensées par la Commission tenue sur le patrimoine culturel (GCPPCQ, 2000).

Le *musée de site d'Isle-Maligne*, deuxième projet de paysage, mise sur un réinvestissement matériel et symbolique de l'histoire industrielle locale. L'installation de la Société d'histoire de Lac-Saint-Jean et de son musée dans l'ancien hôtel de ville de compagnie ainsi que l'ouverture du site de l'*Odyssee des bâtisseurs* proposent une réinterprétation du patrimoine industriel et concrétisent un rêve porté par la Société et ses leaders depuis une vingtaine d'années.

Enfin, la troisième initiative concerne la *Vélo-route des Bleuets*. Ce projet de réseau cyclable régional est conçu comme un produit d'appel pour l'industrie touristique en développement. Mais au-delà des visées économiques, ses retombées multiples méritent d'être soulignées. Entre autres, cet investissement de huit millions de dollars a été « *politiquement rassembleur* », parvenant à créer une synergie entre divers représentants municipaux du Lac-Saint-Jean. À l'échelle locale, le circuit prend parfois des couleurs originales, comme c'est le cas à Alma. L'organisme parapublic, Tourisme Alma, a en effet misé sur la découverte de paysages locaux inusités pour structurer le réseau local. Des lieux parfois difficiles d'accès, comme le long de rivières et de sites industriels, ont ainsi été privilégiés. Pour ce faire, des ententes inédites ont été conclues avec la multinationale Alcan qui permet le passage des cyclistes sur ces ouvrages hydrauliques privés (digues, déversoirs, barrages).

De même, des aménagements urbains participent à « mettre en scène » la collectivité. Cela est fait par l'intermédiaire de l'art, qui propose un discours identitaire ancré dans la territorialité et où la nature occupe une grande place. Par exemple, une sculpture représentant un vol d'outardes surplombe une passerelle. Ou encore, le garde-corps bordant la rivière Petite-Décharge est gravé des noms de 113 cours d'eau régionaux. Des fresques présentant des pages de la vie quotidienne locale y sont également encastrées dans les piliers. L'artiste à l'origine de cette œuvre la décrit comme « une poésie urbaine [...] qui accompagnera le marcheur dans une réflexion sur notre histoire écologique et économique ». Enfin, le réseau cyclable représente une aménité dans le cadre de vie des Almatois. En observant les usagers, les promoteurs ont ainsi constaté comment il participe à leur qualité de vie en répondant à des besoins de récréation et d'accès à la nature, mais aussi de sociabilité. En effet, la Vélo-route est devenue un véritable lieu social. Le circuit cyclable est donc beaucoup plus qu'une « ressource » pour l'industrie touristique. Il a des retombées sociales majeures qui, sans être forcément quantifiables, font une différence dans la vie des Almatois et, possiblement, stimulent leur sentiment d'appartenance.

3.1. Projets de paysage : une démarche d'appropriation territoriale et un lieu d'innovation sociale

Au-delà de leurs spécificités, que retenir des exemples almatois et d'autres initiatives formulées en termes de « projets de paysage »? D'abord, ces divers projets ont en commun une même volonté d'appropriation, matérielle et symbolique, du territoire local. Ensuite, des formes d'innovation sociale sont perceptibles à au moins quatre niveaux concomitants.

1. Les choix d'orientation des projets combinent des objectifs économiques à d'autres besoins sociaux, plus immatériels, s'affirmant dans les sociétés contemporaines. Pensons aux besoins de récréation, d'accès à la nature, d'esthétisme, de qualité de vie et d'identité culturelle.
2. Les projets de paysage sont construits à partir d'une démarche rejoignant plusieurs principes de la « nouvelle gouvernance » (*citoyenne, territoriale, environnementale*) conçue comme plurielle, réflexive et évaluative (REF). Les négociations impliquent une diversité d'acteurs, privés et publics, dont des représentants de la société civile (aux plans individuel, associatif et à celui de l'entreprise privée) et provenant d'horizons divers (économique, social, culturel). L'État central ou la collectivité ne dominent pas les dynamiques. La démarche est résolument horizontale et ascendante pour se conclure dans des modalités « partenariales » autour du projet commun²⁰.
3. Il y a une expérimentation concernant certains choix concrets d'aménagement qui tentent de dépasser les standards esthétiques promus dans la modernité. Intégrées à une démarche de design artistique, des spécificités locales (histoire, architecture, paysage, etc.) inspirent pour repenser les formes, les assemblages de matériaux contemporains²¹ et, surtout, les contenus culturels. Dans un contexte de région « périphérique », la nature est une source d'inspiration particulièrement forte.

20. Cela signifie que les mêmes acteurs peuvent avoir à se pencher sur un autre dossier, sans être ouverts à la négociation, et même adopter une attitude d'affrontement.

21. Par exemple, le recours à l'aluminium ou à une technique de béton préfabriqué développée par une entreprise locale est aujourd'hui exporté dans le monde entier.

4. C'est la conception du territoire et des rapports sous-jacents promulgués qui s'en trouvent modifiés. Ainsi, si, historiquement, le territoire était vu telle une *ressource* à exploiter, impliquant un rapport «instrumental», il revêt aujourd'hui diverses acceptions. De son statut de ressource, le territoire accède aussi au statut de *cadre de vie*, participant à la qualité de vie. C'est pourquoi sa mise en valeur conforte des rapports ludique, hédoniste et identitaire entretenus à son égard.

Ces quatre caractéristiques rejoignent, sous plusieurs aspects, diverses propositions récentes sur l'innovation sociale qui reconnaissent la dimension territoriale comme étant fondatrice, comme celle de Fontan, Klein et Tremblay (2004)²² ou de Hillier, Moulaert et Nussbaumer (2004)²³. Pour conclure cet article, resituons ces pratiques dans un contexte plus large.

4. LE PAYSAGE : NOUVEAU DROIT CIVIQUE DES SOCIÉTÉS INDUSTRIELLES AVANCÉES ?

Dans les pays industrialisés, une demande sociale croissante s'exprime à l'égard du paysage depuis les années 1990 et elle ne provient pas seulement des populations aisées. En effet, le paysage est de moins en moins considéré comme un objet de «luxe» et, de plus en plus, comme un préalable, voire comme un *droit* pour une certaine qualité du cadre de vie. Cette qualité comporterait des dimensions aussi bien matérielles (conditions d'habitat, environnementales, services) que symboliques (comme référents historique, identitaire). En ce sens, la *qualité du territoire*, évaluée par l'intermédiaire du cadre réflexif du paysage, deviendrait un enjeu de nos sociétés industrielles avancées. La question fondatrice est alors de savoir si cette qualité de territoire sera accessible à tous et partout.

22. Selon Fontan, Klein et Tremblay, «l'innovation est une construction sociale et territoriale dont la production et les effets dépendent des contextes socioéconomiques conflictuels et hiérarchiques, aussi bien locaux que mondiaux. Dans cette optique, le territoire médiatise et institue des arrangements d'acteurs productifs, des organisations et des preneurs de décision, permettant l'émergence de cultures d'innovations spécifiques, mais pas isolées ni indépendantes de contextes plus globaux» (2004, p. 117).

23. Hillier, Moulaert et Nussbaumer distinguent quatre approches de l'innovation, soit «la réorganisation servant l'efficacité et la communication, l'intégration de finalités sociales et écologiques aux initiatives économiques; la mobilisation de la créativité de chacun(e); et une approche de développement qui est territorialement intégrée» (2004, p. 149).

Le paysage, ainsi envisagé selon une problématique d'équité sociale et spatiale, trouve sa pertinence dans le cadre d'un questionnement plus large sur le « développement ». Pour lier les deux, nous avons proposé l'approche humaniste et critique du développement durable qui, sous plusieurs aspects, rejoint celle du développement social. L'observation de pratiques récentes, menées sous forme de « projets de paysages » au Québec ou de politiques publiques ambitieuses comme en Europe, montre que cette articulation entre paysage et développement durable est féconde. Mais de telles pratiques demeurent encore rares. Peut-être d'ailleurs que c'est lorsqu'elles ne seront plus vues comme des « innovations » que nous pourrons dire qu'elles sont vraiment intégrées dans les pratiques de gouvernance territoriale. Alors, elles contribueront véritablement au développement durable de nos sociétés et le paysage sera un véritable bien commun, accessible à tous.

BIBLIOGRAPHIE

- ANTOINE, S. (2001). « Évaluation environnementale, études d'impact et développement durable : bilan, évolution et perspectives », dans *Les évaluations environnementales stratégiques*, Actes du V^e Colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts, Montréal, Secrétariat francophone de l'AIÉI/IAIA, p. 37-44.
- BERQUE, A., M. CONAN, P. DONADIEU, B. LASSUS et A. ROGER (1999). *Mouvance. Cinquante mots pour le paysage*, Paris, Éditions de la Villette, 99 p., coll. « Passage ».
- BETHEMONT, J. (2004). « Le paysage entre la loi, le temps et l'espace – références françaises », *Géographes*, n^o 14, p. 25-30.
- BLOWERS, A. (1999). « Nuclear Waste and Landscapes of Risk », *Landscape Research*, vol. 24, n^o 3, p. 241-264.
- BLOWERS, A. et P. LEROY (1994). « Power, Politics and Environmental Inequality : A Theoretical and Empirical Analysis of the Process of "Peripheralisation" », *Environmental Politics*, vol. 3, n^o 2, p. 197-228.
- BULLARD, R.D. (1994). *Dumping in Dixie. Race, Class, and Environmental Quality*, Boulder, Westview Press, 195 p.

- BULLARD, R.D. et B.H. WRIGHT (1992). «The Quest for Environmental Equity: Mobilizing the African-american Community for Social Change», dans R.E. Dunlap et A. Mertig (dir.), *American Environmentalism. The U.S. Environmental Movement, 1970-1990*, Philadelphie, Taylor & Francis, p. 39-49.
- COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT – CMED (1987). *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve.
- FONTAN, J.-M., J.-L. KLEIN et D.-G. TREMBLAY (2004). «Innovation et société: pour élargir l'analyse des effets territoriaux de l'innovation», *Géographie, économie et société*, vol. 6, n° 2, p. 115-128.
- FORTIN, M.-J. (2006). «Le paysage, cadre d'évaluation pour une société réflexive», dans *De la connaissance des paysages à l'action paysagère*, Actes du colloque international tenu à Bordeaux, 2-4 décembre.
- FORTIN, M.-J. (2005). *Les paysages industriels, lieu de médiation sociale et enjeu de développement durable et de justice environnementale: les complexes d'Alcan à Alma (Québec) et de Péchiney à Dunkerque (France)*, Thèse de doctorat, Université du Québec à Chicoutimi et Université de Paris I – La Sorbonne.
- FREUDENBERG, N. et C. STEINSAPIR 1992 (1991, 1990). «Not in Our Backyards: The Grassroots Environmental Movement», dans R.E. Dunlap et A. Mertig (dir.), *American Environmentalism. The U.S. Environmental Movement, 1970-1990*, Philadelphie, Taylor & Francis, p. 27-37.
- GAGNON, C. (1994). *La recomposition des territoires. Développement local viable*, Paris, L'Harmattan, coll. «Logiques sociales», 272 p.
- GAGNON, C. (1994-1995). «Développement local viable: approches, stratégies et défis pour les communautés», *Coopérative et développement*, vol. 26, n° 2, p. 61-82.
- GENDRON, C. et J.-P. REVÉRET (2000). «Le développement durable», *Économies et Sociétés*, p. 11-124, série «F», n° 3.
- GENDRON, C., avec la collaboration de C. GAGNON (2004). *Développement durable et économie sociale: convergences et articulations*, Cahiers de l'ARUC-ÉS, n° R-17-2004, 36 p.
- GOULD, K.A., A. SCHNAIBERG et A.S. WEINBERG (1996). *Local Environmental Struggles. Citizen Activism in the Treadmill of Production*, Cambridge, Cambridge University Press, 239 p.

- GROUPE-CONSEIL SUR LA POLITIQUE DU PATRIMOINE CULTUREL DU QUÉBEC – GCPPCQ (2000). *Notre patrimoine, un présent du passé*, Québec, Ministère de la Culture et des Communications, 237 p., disponible en ligne : <www.politique-patrimoine.org>.
- GUAY, L., L. DOUCET, L. BOUTHILLIER et G. DEBAILLEUL (2004). *Les enjeux et les défis du développement durable. Connaître, décider, agir*, Québec, Presses de l'Université Laval, 382 p.
- HILLIER, J., F. MOULAERT et J. NAUSSBAUMER (2004). «Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial», *Géographie, économie, société*, vol. 6, n° 2, avril-juin, p. 129-152.
- INGLEHART, R. (1995). «Modification des valeurs, développement économique et évolution politique», *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 47, n° 3, p. 433-459.
- IRWIN, A., P. SIMMONS et G. WALKER (1999). «Faulty Environments and Risk Reasoning: The Local Understanding of Industrial Hazards», *Environment and Planning*, vol. 31, p. 1311-1326.
- JOLLIVET, M. (dir.) (2001). *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*, Amsterdam et Paris, Elsevier.
- LIPIETZ, A. (2000). «Géographie culturelle, économique, politique et écologie», *Géographie, Économie et Société*, vol. 2, n° 2, p. 271-288.
- LUGINBÜHL, Y. (2001). *La demande sociale de paysage*, rapport non publié présenté au Conseil national du paysage de France, 21 p.
- MEBRATU, D. (1998). «Sustainability and Sustainable Development: Historical and Conceptual Review», *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 18, p. 493-520.
- MONTPETIT C., P. POULLAOUEG-GONIDEC et G. SAUMIER (2002). «Paysage et cadre de vie au Québec: réflexion sur une demande sociale émergente et plurielle», *Les Cahiers de géographie du Québec*, vol. 46, n° 128, p. 165-189.
- MURDOCH, J. (1993). «Sustainable Rural Development: Towards a Research Agenda», *Geoforum*, vol. 24, n° 3, p. 225-241.

- PARIZEAU, M.-H. (2004). « Du développement au développement durable : l'environnement en plus. Analyse éthique et politique », dans L. Guay, L. Doucet, L. Bouthillier et G. Debailleul (dir.), *Les enjeux et défis du développement durable. Connaître, décider, agir*, Québec, Presses de l'Université Laval. p. 305-326.
- SACHS, I. (1997). *L'écodéveloppement. Stratégies pour le XXI^e siècle*, nouvelle édition, Paris, La Découverte et Syros, 123 p.
- TAYLOR, D.E. (1993). « Minority Environmental Activism in Britain : From Brixton to the Lake District », *Qualitative Sociology*, Numéro spécial *Social Equity and Environmental Activism : Utopias, Dystopias and Incrementalism* (éditeur invité Allan Schnaiberg), vol. 16, n° 3, p. 263-295.
- THEYS, J. (2003). « La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement », *Développement durable et territoires*, Dossier 2, p. 1-35, disponible en ligne : <www.revue-ddt.org>.
- TREMBLAY, P.-A. (2003). « Présentation du numéro », *Interventions économiques*, n° 30, disponible en ligne : <www.telug.quebec.ca/interventionseconomiques>.
- TREMBLAY, P.-A., I. BROCHU et M.-C. VERSCHULDEN (1996). « Les mobilisations dans le Québec des régions : traits généraux et réflexions premières », *Économie et Solidarités*, vol. 28, n° 1, p. 101-118.
- TREMBLAY, S. (1999). *Du concept de développement au concept de l'après-développement : trajectoire et repères théoriques*, Chicoutimi, GRIR, 49 p.
- UNITED NATIONS (1997). « Commission on Sustainable Development », *Fifth Session*, 7-25 avril, E/CN.17/1997/add.7.
- WAAUB, J.-P. (1991). « Croissance économique et développement durable : vers un nouveau paradigme du développement », dans J.-A. Pradès, J.-G. Vaillancourt et R. Tessier (dir.), *Environnement et développement. Questions éthiques et problèmes sociopolitiques*, Montréal, Fides, p. 47-72.

LA GRILLE D'ANALYSE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE UN OUTIL DE CHANGEMENT SOCIAL EN ÉMERGENCE

Denis Doré

Coordonnateur à la recherche, Centre québécois de développement durable

1. RÉINVENTER LE DÉVELOPPEMENT

Au cours des dernières années, le concept de développement s'est retrouvé au centre des préoccupations de bien des collectivités, ici au Québec, comme ailleurs dans le monde. Les principes qui le définissent et les moyens adoptés pour le concrétiser ont donné lieu à moult débats. Quel développement? Pour qui? Par qui? À quel prix? Mondialisation et nouvelle gouvernance, néolibéralisme exacerbé et mouvements de protestation planétaires, la fin du second millénaire a certes été profondément marquée par la nécessité de *réinventer le développement*. Au programme, des enjeux sociaux fondamentaux toujours d'actualité revêtant des visages contemporains : écart grandissant entre riches et pauvres, exode des jeunes des régions vers les centres urbains, vieillissement de la population, accès à l'éducation et aux soins de santé, décentralisation des pouvoirs et renouvellement de la démocratie. Au cours de cette période, deux éveils fondamentaux, liés l'un à l'autre comme les deux versants d'une même montagne, ont marqué l'émergence du *développement durable*, un nouveau concept empreint d'une vision universelle basée sur la notion d'équité intergénérationnelle.

Le premier éveil, amorcé au tournant de la décennie 1970, s'est déployé à l'échelon international. L'appel au sauvetage d'une planète en piteux état, proféré par les écologistes de la première heure, fut le point de départ d'une prise de conscience sans précédent qui permit de faire la lumière sur l'existence du lien intime entre croissance économique et pression sur l'environnement. Plus tard, cette prise de conscience devait s'élargir à la reconnaissance d'un déséquilibre Nord-Sud aux proportions gigantesques, à la fois source d'immense richesse pour les uns et de pauvreté extrême pour les autres. Au couple *économie-environnement* venait s'ajouter la dimension sociale du développement.

Le désormais célèbre trio *économie-environnement-social* était né. Du coup, les modèles de développement traditionnels, à l'origine de la fortune des pays développés d'aujourd'hui, montraient leur incapacité à assurer la préservation de l'intégrité environnementale et le respect de l'équité sociale. Le développement devait être réinventé.

Le second éveil, plus récent celui-là, s'est amorcé pour l'essentiel au cours de la dernière décennie, à l'intérieur même des nations développées, à l'échelle régionale et locale. Secouées par l'accélération déroutante d'un phénomène aux visages multiples, la *mondialisation*, les petites collectivités se sont vues confrontées à une nouvelle réalité, une réalité marquée par une compétition tous azimuts, devenue internationale et portée par des réseaux informationnels régis par des poids lourds métropolitains. Centralisation administrative, essoufflement du secteur primaire traditionnellement créateur d'emplois, déficit démographique marqué par l'exode des jeunes et des cerveaux, l'horizon s'est assombri dans les régions périphériques ou régions dites « ressources ». Pour plusieurs, cela signifiait la fin des petits au profit des grands. Une fin normale selon les lois du libre marché qui maintiennent en vie et perpétuent les éléments les mieux adaptés au système et laissent dépérir les autres. Pour d'autres, ce n'était qu'un signal supplémentaire indiquant que le développement ne peut plus être conçu selon les modèles d'antan. Pour reprendre le contrôle de leur devenir et revendiquer leur droit d'exister, les collectivités sont, selon toute vraisemblance, condamnées à *innovate*. Visiblement, le développement se devait d'être réinventé.

Dans un cas comme dans l'autre, sur la scène internationale comme aux échelles locale et régionale, ces éveils forçant les collectivités à repenser le développement ont participé à l'émergence du concept de développement durable comme moteur d'un nouveau paradigme de développement. Désormais, nombreux sont ceux qui croient qu'un développement local et régional porté par les principes du développement durable, tel qu'il est présenté dans l'Agenda 21¹, est non seulement possible, mais se présente comme un nouveau modèle capable d'assurer aux collectivités la santé économique, sociale et environnementale à long terme en favorisant l'émergence d'une nouvelle gouvernance active et innovante. En effet, bien que certains demeurent convaincus que la mondialisation sonne le glas des petites collectivités

1. Pour en savoir plus sur l'Agenda 21 : Nations Unies (1992). *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement*. Rio de Janeiro, A/CONF.151/26 (vol. D). Sur Internet : <www.agora21.org/dd.html>.

locales et des régions au profit de vastes métropoles nationales et de grands ensembles continentaux², plusieurs chercheurs soutiennent que les dés ne sont pas encore jetés³. Ces derniers sont d'avis que le développement demeure attaché au territoire et que, par conséquent, ce sont les gens qui y vivent qui détiennent le pouvoir de le modeler à leur guise. Tout dépendrait du dynamisme des citoyens et des outils dont ils disposent pour se prendre en main.

Or, c'est là que semble résider le véritable défi. Comment arriver à mettre en œuvre un véritable développement durable à partir des outils dont disposent les collectivités actuellement? Est-ce utopique de croire que le développement durable, un concept jusqu'ici surtout associé aux questions environnementales, puisse réellement constituer le levier initiateur du changement social escompté? Le développement durable peut-il contribuer à articuler l'action sociale à la fois de manière globale et efficace sur le terrain?

Les travaux que nous avons menés au cours des deux dernières années sur le territoire du Saguenay–Lac-Saint-Jean, en collaboration avec le Centre québécois de développement durable, nous portent à croire que le développement durable peut non seulement s'opérationnaliser sous la forme d'outils efficaces, mais il peut aussi et surtout se révéler le déclencheur de profonds changements sociaux au sein des régions du Québec. Pour y arriver toutefois, tout indique que deux conditions doivent être remplies: d'une part, les principes qui sous-tendent le concept de développement durable doivent être transposés au sein d'outils capables de prouver leur efficacité sur le terrain et, d'autre part, ces outils doivent obtenir l'adhésion des divers acteurs du développement régional.

Afin d'illustrer nos propos, nous allons utiliser la grille d'analyse de projets comme exemple. À la lumière des résultats de nos travaux, nous exposerons le fort potentiel que recèle un outil aussi simple qu'une grille d'analyse de projets lorsqu'il est revu et bonifié en s'inspirant des principes du développement durable. Pour ce faire, nous verrons d'abord ce qui fait de la grille d'analyse de projets un outil d'intervention

2. Voir l'éditorial de Daniel Gill: Le mal des régions. Cyberpresse, mardi, 19 novembre 2002, <www.cyberpresse.ca/reseau/editorial/0211/edi_102110158925.html>.

3. De nombreux auteurs comme André Kuzminski, Bernard Vachon et André Lemieux, Juan Luis Klein, Bruno Jean, Christiane Gagnon et Vincent Lemieux, ont abordé cette question et proposé diverses théories qui méritent attention (voir références bibliographiques).

des plus intéressants. Nous proposerons ensuite un bref survol du modèle que nous avons élaboré afin de mieux cerner de quelle manière il intègre les principes portés par le concept de développement durable tout en demeurant applicable sur le terrain. Nous terminerons ce tour d'horizon en montrant qu'une tendance très actuelle, faisant référence à la «responsabilité sociale des entreprises», peut non seulement provoquer des effets de «contagion positive», mais aussi d'inquiétants «détournements conceptuels» qui justifient à eux seuls l'énergie consacrée au développement d'un tel outil.

2. UN OUTIL D'INTERVENTION AU FORT POTENTIEL

De toute évidence, la grille d'analyse n'est pas le seul outil méritant notre attention. En fait, il ne fait nul doute que plusieurs outils complémentaires seront nécessaires pour réussir la pleine opérationnalisation des principes du développement durable à l'échelle d'une région. Cependant, la grille d'analyse possède des atouts qui lui confèrent un énorme potentiel. Très répandue chez les organismes publics et parapublics, elle joue un rôle central dans le processus d'évaluation de la plupart des projets de développement⁴. Or, cet avantage est de taille. En effet, les projets de développement étant généralement lancés par les promoteurs privés, il n'est pas aisé de connaître et d'influencer leur nature. La grille d'analyse permet de le faire. Comment? C'est tout simple. Puisque la plupart des entreprises nécessitent un soutien financier au démarrage, elles doivent demander l'aide d'une institution financière, d'un organisme public ou paragouvernemental, voire d'une fondation. Dans la majorité des cas, cette aide sera accordée ou refusée après une analyse qui pourra donner lieu à une bonification du projet en question. Par ailleurs, il arrive qu'une entreprise, pour s'implanter, ait besoin d'un permis ou d'une autorisation en vertu de la loi. C'est le cas notamment pour certains enjeux de nature environnementale qui nécessitent l'intervention du ministère de l'Environnement. De même,

4. Nous employons le terme «projets de développement» pour désigner tout autant une nouvelle entreprise en démarrage qu'un projet d'agrandissement ou de redéploiement des activités d'une entreprise déjà existante. Le projet peut être mené par un promoteur public ou un promoteur privé; dès qu'il y a utilisation de ressources financières, matérielles et humaines pour atteindre des objectifs précis, il y a projet et donc possibilité d'impacts économiques, sociaux ou environnementaux sur le territoire ciblé. Un projet de développement, vu sous cet angle, prend généralement la forme d'un plan d'affaires avant d'entrer en phase de réalisation.

au plan municipal, certains permis peuvent être octroyés en fonction d'un règlement de zonage ou de normes liées à la sécurité civile par exemple. Une analyse des projets d'entreprises, plus ou moins approfondie selon le cas, est alors effectuée afin de délivrer les autorisations nécessaires et de fixer les conditions à respecter.

La conséquence de tout cela, c'est que la grande majorité des projets de développement se retrouvent, un jour ou l'autre, sur le bureau d'un analyste se servant d'une grille d'analyse pour orienter son travail d'évaluation. Le projet est alors jugé en fonction d'un certain nombre de critères et des recommandations sont émises au besoin. Si le promoteur du projet désire obtenir le financement demandé ou un quelconque permis, il n'a d'autre choix que de procéder à la modification de son projet en fonction des commentaires émis.

Il va sans dire que les analystes, par le biais d'un outil comme la grille d'analyse, exercent un énorme pouvoir d'intervention sur les projets de développement. Mais à quelles fins utilisent-ils ce pouvoir? Les objectifs que permet d'atteindre l'utilisation de la grille d'analyse sont-ils de nature à favoriser l'avènement d'un développement qui, tout en recherchant la performance économique, assure l'équité pour tous dans le respect de l'environnement?

Trouver réponse à ces questions n'est pas chose facile. Toutefois, les récents travaux de recherche que nous avons menés dans la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean tendent à démontrer que les critères et les mécanismes caractérisant les pratiques d'analyse actuelles ne sont pas en mesure d'assurer l'atteinte d'un tel développement dit «durable»⁵. À

5. Ces travaux de recherche ont été effectués, en collaboration avec le Centre québécois de développement durable (CQDD), dans le cadre du programme de doctorat en développement régional offert conjointement par l'UQAC et l'UQAR. Le texte intégral de la thèse intitulée *L'opérationnalisation des principes du développement durable au sein des processus d'analyse de projets au Saguenay–Lac-Saint-Jean : obstacles et pistes de solution* sera rendu public au cours de l'année 2006. Ces travaux ont bénéficié du soutien financier du Centre québécois de recherche et de développement de l'aluminium (CQRDA), du Regroupement action jeunesse – 02 (RAJ-02) ainsi que de la Fondation de l'UQAC, de la Fondation Alcan Saguenay–Lac-Saint-Jean, du Fonds de recherche sur la Société et la Culture, de la Fondation Gaston L. Tremblay et de la Fondation Récupère-Sol.

partir de cinq enquêtes différentes⁶, nous avons recueilli des données auprès de 25 organismes du milieu et de cinq analystes de projets, en plus de fouiller 147 articles de presse entourant un dossier particulièrement éloquent, soit celui de la filière porcine de Nutrinor⁷. En outre, nous avons examiné le contenu des documents relatifs à deux audiences publiques menées par le BAPE (soit 41 mémoires et deux avis émis par la commission), en plus de recueillir les commentaires de l'un de ses représentants.

Les résultats obtenus démontrent qu'il n'y a qu'une faible intégration multisectorielle des critères utilisés au sein des grilles d'analyse existantes, les critères étant majoritairement de nature financière ou économique. Les pratiques d'analyse sont, quant à elles, marquées par des échanges polarisés entre les acteurs d'un même secteur d'activité, l'interdisciplinarité étant pratiquement absente.

En ce qui concerne l'adoption d'une vision à long terme, le principe de précaution n'est que rarement évoqué alors que la notion d'acceptabilité sociale est pratiquement inexistante, ne faisant surface qu'après le déclenchement d'une crise (comme ce fut le cas pour le dossier de la filière porcine de Nutrinor). L'analyse ne semble se préoccuper que très sporadiquement de l'arrimage des projets aux objectifs issus des divers exercices de planification. Quant au suivi et à l'évaluation des projets, en dehors d'un examen des performances financières exigé pour connaître l'évolution des investissements consentis, aucun mécanisme n'est prévu.

Par ailleurs, les processus d'analyse semblent centrés autour de l'analyste se référant parfois à un comité œuvrant à la même échelle d'intervention. Très peu de contacts semblent avoir lieu entre l'échelon local et l'échelon régional. Les impacts sont, pour leur part, analysés selon un cadre spatial relativement restreint, ne dépassant que très rarement les frontières régionales, et cela, même si le projet fait partie d'une filière qui rayonne aux plans national et international. En outre,

-
6. Une enquête par questionnaire en utilisant le questionnaire auto-administré, une entrevue de recherche en face à face, une analyse de contenu appliquée à une revue de presse, une analyse de contenu appliquée aux documents relatifs à deux audiences publiques du BAPE et une entrevue de recherche par téléphone.
 7. Lire à ce sujet : D. Doré (2002) *Le projet d'implantation d'une filière porcine au Saguenay-Lac-Saint-Jean sous le regard du développement durable : autopsie d'un fiasco collectif*.

la faiblesse des échanges intersectoriels animant le milieu ne permet pas de croire en l'existence d'un mécanisme de détection des projets potentiellement controversés ou structurants. Aucune pratique en ce sens n'a été détectée chez les analystes et aucune allusion à l'existence d'un tel mécanisme n'a été faite. D'ailleurs, la crise associée au dossier de la filière porcine de Nutrinor vient confirmer cette lacune, le caractère potentiellement controversé du projet n'ayant pas été détecté en amont malgré des indices évidents. Enfin, si les analystes semblent disposer d'une importante latitude lors de l'analyse des dossiers, le contrôle semble s'exercer à l'interne sans un apport conséquent de la collectivité. Le degré réel d'adaptabilité et de flexibilité des outils et des mécanismes d'analyse apparaît donc limité. En l'absence d'un processus local ou régional d'analyse des projets controversés, les collectivités se tournent instinctivement vers le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Or, le simple recours au BAPE ne procure pas aux citoyens le pouvoir d'intervenir sur la nature des mandats qui lui sont confiés.

Bref, nos recherches nous indiquent que les processus d'analyse actuellement en vigueur comportent des lacunes importantes qui ne permettent pas aux collectivités d'induire un véritable changement dans la trajectoire de développement.

3. UNE DÉMARCHE D'ANALYSE QUI OPÉRATIONNALISE LES PRINCIPES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Dans le but de combler les lacunes observées dans les processus d'analyse des projets de développement, nous avons élaboré une toute nouvelle grille d'analyse ayant un double objectif : assurer l'intégration d'un certain nombre de principes du développement durable tout en demeurant applicable sur le terrain. Nous croyons être parvenus à concevoir un outil relevant ce défi. Cette nouvelle grille constitue désormais la pierre angulaire du *Programme vision* offert par le Centre québécois de développement durable se présentant comme *une démarche d'analyse et de bonification de projets pour mettre le cap sur le développement durable*. Il est à noter qu'un outil d'analyse de ce genre, développé principalement par Claude Villeneuve et Réjean Villeneuve, était déjà utilisé au CQDD depuis le début des années 1990 (le CQDD portait alors le nom de Région laboratoire de développement durable). Innovatrice, cette première grille fut utilisée pour évaluer de nombreux projets dans le cadre des activités de la Fondation du développement durable. Révisée quelques années plus tard, la seconde version de la grille s'est révélée

utile lors de l'analyse de projets d'envergure comme celui de la filière porcine de Nutrinor. Cependant, ayant montré au fil des ans certaines limites liées à son mode d'application, la grille a été complètement revue, le contenant comme le contenu⁸.

En matière d'application des principes du développement durable, la grille d'analyse de développement durable que nous avons construite met d'abord l'accent sur *l'intégration de critères multisectoriels*. Cela se matérialise par l'élargissement des critères utilisés pour juger de la valeur d'un projet de développement. Il ne s'agit plus seulement de procéder à une analyse financière. Au total, le projet est scruté selon 5 aspects à partir de questionnements correspondants à 22 enjeux incontournables en matière de développement durable (voir tableau 1). À chaque enjeu correspond une question d'analyse. Des éléments supplémentaires, présentés dans un guide d'accompagnement, viennent préciser chaque question et en faciliter le traitement. L'intégration de critères multisectoriels amène les promoteurs à élargir leurs horizons. En outre, plus de la moitié

TABLEAU 1
Structuration de la grille d'analyse de projets selon 5 aspects et 22 enjeux/questions

A. Aspects économiques

Viabilité - Le projet possède-t-il des bases solides au regard de ses états financiers et de la qualité de sa gestion pour assurer son succès à long terme?

Emplois - Combien d'emplois de qualité le projet permet-il de créer?
Appareil de production des biens et services - Quels efforts le projet consacre-t-il à la recherche et au développement?

Diversification économique - Le projet contribue-t-il à la consolidation de la structure industrielle et commerciale de la région?

Pratiques commerciales - Le projet soutient-il des pratiques commerciales justes et équitables?

Entrepreneuriat - Le projet s'insère-t-il dans des réseaux d'affaires et contribue-t-il à leur essor?

8. En plus des travaux menés par le CQDD, des outils intéressants en matière d'analyse de développement durable ont été développés par la Chaire en Éco-conseil de l'UQAC, par Extra-Muros, pour le compte de la communauté urbaine de Dunkerque Grand littoral (<www.dunkerquegrandlittoral.org>) et par l'École nationale supérieure des mines de Saint-Étienne pour le territoire entre Saône et Rhin (<www.abora21.org>).

TABLEAU 1 (*suite*)
Structuration de la grille d'analyse de projets selon 5 aspects
et 22 enjeux/questions

B. Aspects sociaux

Santé et prévention - Les promoteurs s'assurent-ils que leurs employés bénéficient d'un milieu de travail sain et sécuritaire?
Sécurité civile - Le projet est-il sécuritaire pour la collectivité?
Relations de travail - Le projet favorise-t-il de bonnes interactions entre les travailleurs et entre ceux-ci et la direction de l'entreprise?
Répartition de la richesse - Le projet assure-t-il une rémunération salariale équitablement répartie et une juste redistribution des bénéfices engendrés?
Droits des travailleurs - Le projet assure-t-il le respect de la liberté d'expression, d'association et de l'équité dans l'embauche?

C. Gestion des ressources

Matériaux - Le projet fait-il un usage durable des matières premières à sa disposition dans une optique d'efficacité?
Énergie - Le projet fait-il un usage durable des sources d'énergie à sa disposition dans une optique d'efficacité?
Eau - Le projet fait-il un usage durable de l'eau à sa disposition dans une optique d'efficacité?
Rejets dans le milieu - Le projet prend-il les mesures nécessaires pour diminuer ses impacts sur l'air, l'eau, le sol et la biodiversité?
Amélioration du produit - Le produit ou le service offert par le projet est-il le moins exigeant en termes de ressources, d'énergie et d'espaces?

D. Aspects territoriaux

Équilibre rural-urbain - Le projet contribue-t-il, par sa localisation, à structurer l'ensemble du territoire?
Ancrage territorial - Le projet contribue-t-il au dynamisme socioéconomique de sa région?
Harmonisation des usages - Le projet se préoccupe-t-il d'harmoniser ses activités avec les divers usages du territoire ayant déjà cours, en vue d'assurer un développement intégré?
Arrimage aux enjeux collectifs - Le projet contribue-t-il à l'atteinte des objectifs prioritaires par la population et ses représentants?

E. Gouvernance

Processus d'évaluation - Le projet s'est-il doté d'un processus transparent d'évaluation et de suivi qui intègre les aspects économiques, sociaux et environnementaux?
Canal de communication - Le promoteur informe-t-il la collectivité sur ses objectifs, son fonctionnement et ses activités, et engage-t-il un dialogue en cas de besoin?

Source : © CQDD et D. Doré (2004). *Programme vision : une démarche d'analyse et de bonification de projets*.

des enjeux traités par la grille sont externes et dépassent ainsi le cadre du fonctionnement interne de l'entreprise (p. ex., les questions d'équilibre rural-urbain et d'arrimage aux enjeux collectifs). En les confrontant à des enjeux de nature collective auxquels ils ne sont pas habitués, la grille d'analyse incite les promoteurs à prendre conscience du nécessaire partage des responsabilités en matière de développement.

Outre l'intégration de critères d'analyse multisectoriels, la grille d'analyse met en application d'autres principes du développement durable. Telle qu'elle a été élaborée, elle favorise *l'articulation des différentes échelles d'intervention* en questionnant le projet au regard de son arrimage avec les exercices de planification effectués localement et régionalement. Elle intègre aussi la notion de *vision à long terme* en questionnant l'avenir du projet au-delà de sa seule rentabilité à court terme, essentielle mais insuffisante dans une perspective de développement durable. Par ailleurs, la grille d'analyse se veut *souple* en reconnaissant la valeur de la diversité. D'abord économique, par la diversification des filières, des formes et des tailles d'entreprises, puis sociale, en assurant le respect des droits de chaque individu et en favorisant la participation active de tous les acteurs du développement, enfin territoriale, par la reconnaissance de l'apport des différents milieux, qu'ils soient ruraux ou urbains, petits ou grands.

En plus de ces éléments, par sa mécanique novatrice, la grille d'analyse vise à mettre en œuvre le caractère dynamique inhérent à la définition du concept de développement durable. L'idée n'étant pas d'atteindre un état d'équilibre entraînant une éventuelle stagnation, mais bien de proposer un processus de changement continu porté par une vision collective elle-même constamment revisitée. La grille permet donc l'établissement d'un diagnostic mettant en évidence les forces et les faiblesses du projet examiné selon les cinq aspects relevés dans le tableau 1. Mais elle ne s'arrête surtout pas là. Elle invite le promoteur à enclencher un processus d'amélioration continue en identifiant des pistes de bonification. Afin de tenir compte des contraintes avec lesquelles les promoteurs doivent composer au quotidien (ressources humaines et financières limitées, manque de temps, manque d'expertise, etc.), ces pistes sont évaluées et priorisées en fonction de leur degré de faisabilité et de leur pertinence. Cette approche réaliste est essentielle au succès de l'opération, sans quoi il est pratiquement impossible d'obtenir l'adhésion du promoteur.

Enfin, la mécanique propre à la grille d'analyse que nous avons élaborée vise à assurer un développement basé sur la *concertation* des divers acteurs du développement, notamment les citoyens. Pour ce faire,

TABLEAU 2
Principes de développement durable intégrés
dans la grille d'analyse de projets

L'intégration multisectorielle par l'élargissement des critères utilisés pour juger de la valeur d'un projet de développement ;

L'articulation des différentes échelles d'intervention en questionnant le projet en regard de son arrimage avec les exercices de planification effectués localement et régionalement et en vérifiant ses impacts au sein de l'ensemble de la filière à laquelle il appartient ;

L'existence d'une vision à long terme en questionnant l'avenir du projet au-delà de sa seule rentabilité à court terme ;

La valorisation de la diversité autant économique que sociale et environnementale, en questionnant le projet sur sa contribution à ce chapitre et en s'assurant que la grille d'analyse est suffisamment souple pour que les analystes puissent l'adapter selon leurs besoins et la diversité des contextes ;

La concertation des acteurs du développement, notamment les citoyens, par l'introduction de questionnements liés à la notion de gouvernance et par l'élaboration d'un mécanisme d'identification des enjeux potentiellement controversés ;

De manière générale, par sa mécanique novatrice, la grille d'analyse permet la mise en œuvre du caractère dynamique inhérent à la définition du concept de développement durable en invitant le promoteur à enclencher un processus d'amélioration continue par l'identification de pistes de bonification et la structuration d'un plan d'action priorisé.

Source : D. Doré (2005).

en plus d'introduire des questionnements liés à la notion de gouvernance, la grille permet de relever les enjeux potentiellement controversés. Un projet comportant un nombre important d'enjeux controversés ou un seul enjeu d'une grande sensibilité sera aiguillé vers une démarche alternative (médiation ou examen public, par exemple) visant à assurer son acceptabilité sociale.

4. DES ANALYSES PILOTES AUX RÉSULTATS CONVAINCANTS

Les analyses pilotes que nous avons effectuées au sein de deux entreprises du Saguenay–Lac-Saint-Jean au cours de l'année 2004, en collaboration avec le Centre québécois de développement durable, se sont

révélées des plus positives⁹. Les résultats obtenus nous indiquent que la grille d'analyse de projets possède un réel potentiel d'application sur le terrain.

Dans les deux cas, les promoteurs se sont dits très satisfaits de leur participation à cette expérience pilote puisqu'elle a entièrement répondu à leurs attentes. Selon eux, le temps investi par les répondants de leur entreprise respective en valait réellement la peine. Par ailleurs, les promoteurs se sont dits tout à fait satisfaits de la longueur de la démarche, de la première rencontre à la production d'un rapport final.

En ce qui concerne l'outil, en l'occurrence la grille d'analyse, celui-ci leur est apparu globalement très satisfaisant. Les 5 aspects et les 22 questions le constituant leur ont semblé pertinents et le langage utilisé facilement compréhensible, les termes employés concordant tout à fait avec ceux utilisés à l'intérieur de leur entreprise. Les promoteurs se sont aussi dits très satisfaits du contenu et de l'aspect graphique du rapport qui leur a été remis, le diagnostic leur apparaissant conforme à la réalité vécue dans l'entreprise.

Par ailleurs, les promoteurs ont affirmé que le diagnostic posé leur serait utile. Les pistes d'action apparaissant pertinentes à leurs yeux, ils prévoient mettre en application un certain nombre d'entre elles à court ou moyen terme. Cependant, le manque de temps, les coûts et le manque d'expertise peuvent constituer des freins. L'assurance d'un retour sur l'investissement constitue une condition de mise en œuvre primordiale.

Tout bien considéré, les analyses pilotes ont permis de confirmer le potentiel de l'outil proposé. Son efficacité provient fort probablement de l'utilisation d'un langage propre aux entrepreneurs qui met à leur portée le concept de développement durable. En outre, le fait de tenir compte du degré de faisabilité des pistes d'action apparaît un élément majeur démontrant aux promoteurs que les contraintes auxquelles ils doivent faire face sont considérées. Enfin, le système de priorisation des pistes d'action apparaît lui aussi un atout de taille puisqu'il permet d'établir un plan d'action réaliste, à court, moyen et long terme. Néanmoins, le gain le plus important réside peut-être dans le fait qu'au terme de la démarche, les promoteurs estiment mieux connaître le concept de

9. Les deux analyses pilotes ont été effectuées au sein d'entreprises œuvrant dans le secteur de la seconde transformation de l'aluminium, l'une étant bien établie et l'autre, en phase de démarrage.

TABLEAU 3
Les clés de l'efficacité de la grille d'analyse
de développement durable

Le choix de 22 enjeux et questions directement liés à des préoccupations trouvant écho dans la réalité vécue en entreprises ;
 L'utilisation d'un langage adapté à celui couramment employé dans les entreprises ;
 Une démarche d'analyse d'une durée raisonnable ;
 La prise en compte du degré de faisabilité des pistes de bonification proposées ;
 L'élaboration d'un plan d'action priorisé (court, moyen et long terme).

Source : D. Doré (2005).

développement durable et ses implications. Il s'agit d'un premier pas fondamental permettant de croire en l'avènement d'un véritable changement dans les pratiques de développement.

5. PLUS QU'UNE OPPORTUNITÉ, UNE NÉCESSITÉ

Les résultats encourageants obtenus lors des analyses pilotes nous portent à croire que la grille proposée possède suffisamment d'atouts pour que son utilisation puisse induire un changement non négligeable dans la trajectoire de développement d'une région. Toutefois, même si le potentiel de changement est bien réel, nous sommes conscient que cela ne suffit pas. Il est impératif que la grille séduise à la fois les promoteurs et les analystes pour que son utilisation se fasse à grande échelle et que ses impacts soient perceptibles. Heureusement, les tendances actuelles en matière de gestion des entreprises créent, à notre avis, un climat des plus favorables à l'adoption d'un tel outil.

En effet, on décèle en ce moment l'existence d'une vague très puissante portée par ce qu'il est convenu d'appeler la *responsabilité sociale des entreprises* (ou RSE)¹⁰. Cette vague amène les grandes entreprises

10. La revue *Commerce*, édition de septembre 2004, publiée par Médias Transcontinental SENC, propose un volumineux dossier traitant des enjeux liés à la responsabilité sociale des entreprises (RSE).

Voir aussi les sites Internet francophones suivants présentant une information très complète sur le sujet :

- Novethic.fr : <www.novethic.fr/novethic/site/article/index.jsp?id=70990>.
- L'observatoire sur la responsabilité sociale des entreprises (ORSE) : <www.orse.org>.
- Ressources naturelles Canada : <www.nrcan.gc.ca/sd-dd/pubs/csr-rse/rse_f.html>.

mais aussi, peu à peu, les plus petites, à se pencher sur le rôle qu'elles ont à jouer en tant que citoyens corporatifs. À la suite des scandales qui ont attiré l'attention sur le comportement de grandes multinationales telles Nike ou Enron, des enjeux comme le respect des droits des travailleurs et la saine gestion des avoirs corporatifs sont devenus incontournables. À ceux-ci s'ajoutent les préoccupations croissantes de la population à l'égard de l'environnement, notamment en ce qui a trait aux enjeux soulevés par la prolifération des organismes génétiquement modifiés (OGM) ou à ceux reliés aux défis qui entourent les changements climatiques. Et cela, sans compter les vastes mouvements, désormais planétaires, incitant les citoyens à devenir des consommateurs et des investisseurs responsables¹¹.

Il ne fait nul doute qu'une importante pression sociale s'exerce actuellement sur les entreprises et sur les futurs projets de développement pour que leurs impacts soient examinés avec soin. Une récente enquête, que nous avons menée auprès de 230 citoyens de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, confirme l'intensité de cette volonté populaire¹². On y apprend que la grande majorité de la population régionale désire que l'analyse des enjeux sociaux et environnementaux accompagne celle des enjeux économiques, comme le propose le principe d'intégration multisectorielle porté par le développement durable. On y remarque aussi que la quasi-totalité des citoyens sont d'avis que tout projet pouvant avoir un impact sur la santé des travailleurs ou sur l'environnement devrait automatiquement faire l'objet d'une analyse complète s'appuyant sur une consultation publique. La population va même jusqu'à dire que tout projet constituant un risque potentiel pour l'environnement, la sécurité des travailleurs ou celle du voisinage devrait être jugé inacceptable, aussi prometteur soit-il en termes de retombées économiques.

11. En matière de consommation responsable, voir le site Internet d'Équiterre : <www.equiterre.qc.ca>.

Lire aussi : Laure Waridel (1997). *Une cause café : pour le commerce équitable*. En matière d'investissement responsable, lire : Attac (2003). « Responsabilité sociale des entreprises ou contrôle démocratique des décisions économiques? » sur le site Internet suivant : <www.france.attac.org/a1937>.

12. Cette enquête, effectuée dans le cadre de notre recherche doctorale en développement régional, a été menée par la firme Unimarketing, à l'aide d'un questionnaire téléphonique. Les résultats complets pourront être consultés au cours de l'année 2006 dans le texte intégral de la thèse intitulée *L'opérationnalisation des principes du développement durable au sein des processus d'analyse de projets au Saguenay–Lac-Saint-Jean : obstacles et pistes de solution*.

Une seconde enquête, effectuée cette fois-ci auprès de 27 décideurs de la région (élus et dirigeants d'organismes)¹³, nous révèle que ces derniers croient que les critères utilisés actuellement ne sont que partiellement adéquats pour juger de la pertinence d'un projet au regard du développement durable¹⁴. Selon eux, une grille d'analyse de développement durable représente un outil pertinent dont devrait se doter la région. Plusieurs décideurs se disent même disposés à s'impliquer concrètement en soutenant l'élaboration et la diffusion d'une telle grille d'analyse.

En outre, le second volet de cette enquête, mené auprès de 24 promoteurs de la région, nous a permis de constater que les deux tiers d'entre eux estiment qu'il serait pertinent, voire très pertinent, que la région se dote d'une grille d'analyse dont les critères d'évaluation tiendraient compte des impacts économiques, sociaux et environnementaux des projet examinés. Les promoteurs semblent aussi d'avis qu'une telle grille devrait être utilisée par les analystes œuvrant au sein de divers organismes régionaux qui gèrent des programmes de soutien aux entreprises (CLD, SADC, etc.). Plusieurs d'entre eux estiment même que des coûts et des délais supplémentaires, liés à une analyse plus approfondie, peuvent être acceptables s'ils permettent d'assurer une meilleure acceptabilité sociale des projets controversés. Enfin, les résultats de notre enquête nous apprennent qu'un nombre non négligeable de promoteurs seraient prêts à utiliser une telle grille de développement durable pour bonifier leur entreprise, même s'ils n'y sont pas contraints par la loi.

Cette tendance s'inscrit dans le courant toujours très en vogue des « approches qualité » (p. ex., ISO 9000 ou 14000) qui n'a cessé de s'affirmer au cours des dernières années. À l'échelle internationale, les entreprises sont désormais invitées par l'ONU, par le biais des travaux du Global Reporting Initiative (GRI)¹⁵, à publier, annuellement, un *bilan social*. À ce propos, le site Internet « *Sustainable Development Reports*¹⁶ » tient à jour une liste révélant un nombre impressionnant d'entreprises

13. Ces 27 décideurs ont été choisis arbitrairement. Il s'agit de membres de la Conférence des élus, de députés provinciaux et fédéraux ainsi que de dirigeants d'organismes agissant dans la sphère du développement économique et social à l'échelle régionale (CLD, SADC, santé publique, syndicats, commissions scolaires, chambres de commerce, etc.).

14. Les résultats complets de cette enquête seront, eux aussi, rendus publics au cours de l'année 2006 dans le document mentionné à la note 12.

15. Voir : <www.globalreporting.org/>.

16. Voir : <www.sustainabledevelopment-reports.org/en/index.htm>.

ayant répondu à l'appel en rédigeant un bilan social ou une forme de bilan de développement durable. Les entreprises semblent donc désireuses de se conformer à la demande pour que leur soit conférée une reconnaissance de « bonnes pratiques ». Cette réaction peut s'expliquer en partie par le fait que les entreprises sont maintenant classées en fonction de leur comportement de « bon citoyen corporatif », par des firmes spécialisées en investissement responsable¹⁷. Compte tenu que les nouveaux « fonds responsables » qui en découlent suscitent de plus en plus d'intérêt chez les investisseurs potentiels, les entreprises désirent bien performer à ce palmarès de la RSE.

Chez la population, comme chez les décideurs, les investisseurs et les promoteurs eux-mêmes, le climat est donc favorable à la popularisation d'un outil comme la grille d'analyse de développement durable. Il n'est d'ailleurs pas surprenant de constater, comme le témoigne la sollicitation croissante de l'expertise détenue par le Centre québécois de développement durable, que de plus en plus de gestionnaires de fonds sont désireux de suivre la vague et d'orienter leur stratégie d'investissement selon les principes portés par le développement durable.

Or, si cette forte tendance peut constituer un atout au service de la diffusion de la grille d'analyse de développement durable, elle permet aussi d'entrevoir qu'au-delà de l'opportunité se cache un danger qu'on ne peut sous-estimer. En effet, notre enquête auprès des promoteurs du Saguenay–Lac-Saint-Jean nous a aussi révélé que les deux tiers d'entre eux estiment que leur entreprise est pleinement engagée dans la voie du développement durable. Avouons que cette donnée à de quoi laisser songeur. À travers cet engouement nouveau pour le concept, comment y voir clair? Comment s'assurer qu'une entreprise fait réellement preuve de bonne volonté lorsqu'elle décide de se proclamer « pleinement engagée dans la voie du développement durable »? Comment savoir si ces entreprises acceptent de s'engager dans cette démarche pour agir de manière responsable, en toute bonne foi, ou tout simplement pour embellir leur image corporative en saisissant la vague au passage? Comment savoir si le contenu des fameux bilans sociaux ou bilans de développement durable qu'elles publient respecte l'idéologie portée par le concept qui les sous-tend? Le malheur est que, dans l'état actuel des choses, il est pratiquement impossible de répondre à ces questions. Par conséquent, on ne peut que craindre que certaines entreprises soient

17. Voir le site Internet du Groupe investissement responsable (GIR) dirigé par François Rebello : <www.investissementresponsable.com/textes/qui.asp>.

tentées d'utiliser la situation pour en tirer un avantage marketing. Les collectivités sont donc à la merci de possibles «détournements corporatifs» au profit de campagnes de communication qui ne sont en fait que poudre aux yeux pour les consommateurs et investisseurs¹⁸. Or, le problème central vient du fait qu'il n'existe pas encore de «règles du jeu» clairement définies pour structurer la démarche et s'assurer que les entreprises ne dénaturent pas le concept de développement durable¹⁹.

Cela dit, c'est dans ce contexte que l'outil qu'incarne la nouvelle grille d'analyse de développement durable prend tout son sens. Il ne s'agit plus simplement de saisir une opportunité, mais bien de répondre à une nécessité. Pour qu'elle demeure pertinente, la responsabilité sociale des entreprises doit être encadrée. Or, cet encadrement ne peut venir de l'entreprise elle-même qui devient alors juge et partie. En se dotant d'une grille d'analyse de projets placée sous le signe du développement durable, les collectivités locales et régionales se font entendre en identifiant clairement les balises qui permettront d'éviter les abus. Du coup, la grille d'analyse de développement durable permet à la démocratie de reprendre sa place au cœur des mécanismes de gestion économique. Il s'agit là d'un précieux outil de gouvernance à l'heure du libre marché.

Ce levier s'inscrit dans un vaste mouvement de «reprise» en charge du développement par les collectivités locales et régionales. Ce mouvement cherche à faire passer les collectivités d'une position d'attentisme, où le gouvernement est le seul capable d'induire un changement social, à une démarche proactive où elles se dotent des outils nécessaires pour prendre en charge leur devenir. Bien entendu, la grille d'analyse n'est qu'un outil parmi de nombreux autres qui sont essentiels pour induire un changement véritablement probant et durable. Les régions du

18. Lire : Silvia Galipeau (2004). «L'obligation éthique», *La Presse*, 21 octobre.

19. Même si le Global Reporting Initiative propose certaines balises, la situation demeure plutôt chaotique. Cet état de fait a été confirmé par Prem Benimadhu, vice-président du Conference Board du Canada, en marge d'un forum sur la responsabilité sociale des entreprises et le développement durable, organisé récemment à Mont-Tremblant par la firme de relations publiques National : «les entreprises se soucient réellement aujourd'hui de l'empreinte qu'elles laisseront sur l'ensemble de la société. Elles ont compris qu'après les derniers scandales financiers, on s'attend à ce qu'elles prouvent qu'elles méritent le droit de faire des affaires. Mais il faut bien reconnaître que l'on ne dispose toujours pas des indicateurs et des matrices nécessaires pour évaluer leurs performances à ce chapitre», dans Éric Desrosiers (2004). «Bilan social des entreprises, les investisseurs devront attendre», *Le Devoir*, lundi 20 septembre.

Québec devront notamment se doter d'un cadre collectif qui constitue en quelque sorte une vision, un projet de société. Elles auront ensuite besoin d'un état des lieux constituant un véritable portrait de référence leur permettant de définir un plan d'action muni d'objectifs et surtout d'outils d'évaluation destinés à suivre les progrès effectués et à ajuster le tir au besoin. Voilà tout un défi à relever. Mais un défi des plus stimulants. Car l'expérience menée avec la grille d'analyse de développement durable nous permet de croire que de tels outils, structurants et efficaces, peuvent se révéler opérationnels et induire un véritable changement, dans la mesure où les collectivités locales et régionales font preuve de leadership en décidant de passer à l'action.

BIBLIOGRAPHIE

- AUCLAIR, S. et J.-G. VAILLANCOURT (1992). «Le développement durable : du concept à l'application», dans J.A. Prades *et al.*, *Gestion de l'environnement, éthique et société*, Montréal, Fides, p. 251-281.
- CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (1993). *Action 21: Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, New York, Nations Unies, 256 p.
- DORÉ, D. (2002). «Le projet d'implantation d'une filière porcine au Saguenay–Lac-Saint-Jean sous le regard du développement durable: autopsie d'un fiasco collectif», dans J. Dufour (dir.), *Recueil de textes sur le développement durable*, Chicoutimi, GRIR, UQAC, 43 p. + 2 annexes, coll. «Travaux et études en développement régional».
- DORÉ, D. (2005). *L'opérationnalisation des principes de développement durable au sein des processus d'analyse de projet au Saguenay–Lac-Saint-Jean: obstacles et pistes de solution*, Thèse de doctorat en développement régional, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, 714 p.
- GAGNON, C. (1995). «Les communautés locales face aux défis du développement viable», dans J. Dufour *et al.* (dir.), *L'éthique du développement: entre l'éphémère et le durable*, Chicoutimi, UQAC, GRIR, p. 381-404.
- JEAN, B. (1996). «La région sous le regard sociologique: la construction sociale du fait régional», dans M.-U. Proulx (dir.), *Le phénomène régional au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 131-155, coll. «Sciences régionales».

- KLEIN, J.-L. (1995). «Développement flexible et mobilisation sociale : jalons pour une politique régionale», dans J. Dufour *et al.* (dir.), *L'éthique du développement : entre l'éphémère et le durable*, Chicoutimi, UQAC, GRIR, p. 269-285.
- KUZMINSKI, A. (1998). «L'inscription sociale des marchés», dans J.P. Dupuis et A. Kuzminski, *Sociologie de l'économie, du travail et de l'entreprise*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, p. 59-106.
- LACHAPELLE, G. et S. PAQUIN (2004). *Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégie subétatiques*, Québec, Presses de l'Université Laval, 195 p.
- LEMIEUX, V. *et al.* (1999). *Rapport sur l'appropriation par les communautés locales de leur développement*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être, 124 p.
- PRADES, J.A. (1994). «Environnement et développement, éthique et société. Vers un renouvellement du paradigme de la recherche, ou de l'émiettement à la concertation», dans J.A. Prades *et al.* (dir.), *Instituer le développement durable ; éthique de l'écodécision et sociologie de l'environnement*, Montréal, Fides, p. 277-310.
- VACHON, B. et A. LEMIEUX (1998). «Mutations structurelles et déconcentration économique : des perspectives nouvelles pour le développement économique», dans M.-U. Proulx (dir.), *Territoires et développement économique*, Paris et Montréal, L'Harmattan, p. 67-90, coll. «Villes et entreprises».
- VAILLANCOURT, J.-G. (1995). «Penser et concrétiser le développement durable», *Écodécision*, hiver, p. 24-29.
- WARIDEL, L. (1997). *Une cause café : pour le commerce équitable*, Montréal, Les Intouchables, 71 p.

P A R T I E 5

TÉMOIGNAGES DE PRATICIENS ET PRATICIENNES

© 2006 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Le développement social*, M. Tremblay, P.-A. Tremblay et S. Tremblay (dir.), ISBN 2-7605-1415-3 • D1415N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL, AU DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS... AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Pierre-Julien Giasson

Regroupement régional en développement social 02

1. LE REGROUPEMENT RÉGIONAL EN DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Au Saguenay–Lac-Saint-Jean, le Regroupement régional en développement social 02 est le seul organisme régional dédié au développement social. Issu du comité de suivi du forum local de 1997 «La pauvreté une réalité bien de chez nous» et incorporé depuis le printemps 2000, il s'est donné comme mission de :

- véhiculer, auprès des décideurs régionaux et autres intervenants, les problématiques locales et régionales du développement social ;
- s'assurer que les dimensions du développement social soient prises en compte dans l'élaboration des orientations et des projets associés au développement local et régional ;
- fournir des avis et expertises sur les questions afférentes au développement social ;
- conscientiser, mobiliser et responsabiliser les acteurs du développement social autour de problématiques communes ;
- faciliter la collaboration entre les partenaires sur les problématiques retenues tant sur le plan local que régional.

Le RRDS veut contribuer au partage d'une vision et de valeurs communes du développement social, en s'inscrivant comme expert-conseil en développement social. À ce titre, il veut offrir des formations, colloques et autres sur des questions d'actualités et il pourra, au besoin, émettre des avis sur toute question touchant le développement social.

De plus, le RRDS 02 veut soutenir activement la participation sociale des personnes, des organisations et des mouvements de la société civile dans l'élaboration d'orientations et d'objectifs stratégiques du développement social propres à chacune des dynamiques locales.

Pour ce faire, le RRDS 02 s'inscrit comme point de rencontre en proposant une démarche d'animation et une mise en réseau des acteurs, favorisant ainsi les débats d'idées, la formulation de solutions, d'alternatives et de pistes d'action pour les communautés locales. Le moyen choisi pour lui permettre d'assumer son rôle de gestionnaire du développement social est un projet d'entente spécifique déposé au printemps 2003.

Les capacités de développement naissent de l'aptitude d'une communauté à mailler les ressources locales, à les voir coopérer, à tirer profit des synergies qui en découlent et à renforcer les réseaux naturels, communautaires, professionnels et commerciaux. On parle alors de résilience des communautés, de capital social, d'*empowerment* collectif.

Parallèlement, le RRDS 02 veut maintenir une vie associative riche et vivante, représentative du dynamisme régional. Ainsi, il pourra être en mesure d'assurer son rôle de soutien au développement social des collectivités, qui tient compte de la protection du bien commun, de la défense du patrimoine collectif et du renforcement de la cohésion sociale.

2. LES RÉALISATIONS DU RRDS AU COURS DE LA DERNIÈRE ANNÉE

En 2003-2004, le RRDS 02 a fait une tournée régionale sur la question du rôle de l'État. Ce type d'activité revient annuellement et permet à la population de participer à des débats sur des questions d'actualité. De plus, grâce à un partenariat avec l'ARUC-ÉS/UQAC et la Société d'intervention urbaine Chicoutimi-Jonquière, le RRDS a organisé une journée d'information sur l'économie sociale et, quelques jours plus tard, un colloque sur la résilience des communautés. À l'automne 2003, toujours avec les mêmes partenaires, nous avons participé au colloque sur le développement social et la santé qui se tenait à l'UQAC.

Parallèlement à ces activités, le RRDS a été convié à participer au comité aviseur (développement des communautés) de la Table des mandataires dans le cadre du plan d'action régional en prévention et

promotion de la santé. Dans la région, le RRDS considère le développement des communautés comme un domaine et une stratégie. Il a ainsi inséré, dans le plan d'action, quatre fiches touchant deux axes, soit la réduction des inégalités et le renforcement de la vitalité des communautés. Cet exercice a permis au RRDS de cibler des actions favorisant le développement social pour l'ensemble des communautés de la région.

À la suite de ce travail des sept dernières années, les membres du RRDS ont pu constater un grand intérêt de la part de la population régionale à échanger autour des enjeux de développement social. En revanche, il n'en va pas de même pour la classe politique chez laquelle règne une certaine indifférence relativement à sujet, et ce, malgré les difficultés que vit présentement la région. Dans ce contexte, il reste beaucoup de travail à réaliser afin de faire connaître le développement social et de l'intégrer dans le discours et les pratiques visant le plein développement de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

DÉVELOPPEMENT SOCIAL À SAGUENAY VERS UN NOUVEAU PACTE ENTRE UNE MUNICIPALITÉ ET SON MILIEU ?

Paul Girard

Consultant en développement communautaire

Ce court document entend poser un regard analytique sur la démarche de planification stratégique en développement social et communautaire entamée en janvier 2004 à Saguenay¹. Ce projet doit déboucher en mars 2005 sur l'adoption par le Conseil de ville d'une orientation et d'un plan d'action². Après avoir situé la démarche, à travers sa conduite, son déroulement et ses objectifs, le texte rend compte des résultats d'une collecte de données³ réalisée au printemps dernier. Le tout se termine par l'exposé de quelques enjeux et défis qui guettent les promoteurs de cette entreprise de même que les acteurs du développement concernés par cette démarche.

1. LA DÉMARCHE ENTREPRISE À SAGUENAY

Deux ensembles de facteurs ont incité Saguenay à entreprendre une planification stratégique en développement social et communautaire. Les premiers sont purement légaux alors que les seconds reposent principalement sur les revendications des organismes communautaires.

-
1. Saguenay est constituée des anciennes villes de La Baie, Chicoutimi, Jonquière et Canton-Tremblay, Laterrière, Shipshaw et Lac-Kénogami.
 2. L'auteur agit comme consultant au service de Saguenay dans la conduite du projet.
 3. Les participants à cette collecte étaient réunis en forums d'arrondissement et en groupes de discussion (*focus group*). Ils étaient invités à analyser ensemble le milieu saguenéen à travers l'action intersectorielle, la participation citoyenne, l'*empowerment*, l'équité et le milieu de vie.

1.1. Le cadre légal

Toutes les villes centres du Québec⁴ ont l'obligation légale de se doter d'une orientation en matière sociale et communautaire.

L'article 52 du décret 841-2001 du Gouvernement du Québec en date du 27 juin 2001 stipule que la Ville de Saguenay doit élaborer un plan relatif au développement de son territoire.

Ce plan prévoit notamment les objectifs poursuivis en matière de développement communautaire, économique, social et culturel ainsi que les règles relatives au soutien financier qu'un conseil d'arrondissement peut accorder à un organisme qui exerce ses activités dans l'arrondissement et qui a pour mission le développement économique local, communautaire, culturel ou social⁵.

1.2. L'appel des organismes communautaires

La Corporation de développement communautaire (CDC) du Roc avait déjà entamé des pourparlers avec l'ancienne ville de Chicoutimi (avant la fusion). Le regroupement d'organismes communautaires visait une meilleure reconnaissance des organismes. Ces travaux se sont poursuivis à l'échelle de la nouvelle Ville de Saguenay. En plus de la CDC du Roc, la réflexion a également interpellé la CDC des Deux Rives (arrondissement de Jonquière) et le Regroupement des organismes communautaires de La Baie et du Bas-Saguenay. Avant d'être interrompus avec l'enclenchement de la planification stratégique en développement social et communautaire, les échanges entre les représentants des deux parties portaient sur les rapports entre les organismes et la Ville, notamment au chapitre des collaborations (information, expertise) et sur le soutien municipal aux organismes.

4. Montréal, Québec, Laval, Longueuil, Lévis, Gatineau, Sherbrooke et Trois-Rivières sont soumises aux mêmes obligations.

5. Extrait du document d'appel d'offres publié par Saguenay en décembre 2003.

1.3. Les objectifs de la démarche de planification stratégique en développement social et communautaire à Saguenay

La démarche de planification stratégique en développement social et communautaire à Saguenay entreprise en janvier 2004 vise la poursuite des objectifs suivants :

- identifier les problèmes sociaux et communautaires et favoriser l'émergence de solutions pour le mieux-être des citoyens ;
- établir la mission de la Ville de Saguenay en matière sociale et communautaire, ses objectifs généraux et son positionnement ; circonscrire les champs d'intervention de la municipalité ;
- reconnaître l'action des groupes qui œuvrent dans le domaine sociocommunautaire ; consolider le soutien aux organismes socio-communautaires ;
- favoriser la concertation entre la Ville et ses partenaires dans un but de complémentarité.

2. LES GRANDES CONCLUSIONS DU PORTRAIT

Après une dizaine d'entrevues de groupes et trois forums d'arrondissement auxquels ont participé au-delà d'une centaine d'organismes⁶, des tendances nettes se dégagent quant à la volonté de contribuer collectivement au devenir du milieu saguenéen. Premier grand constat, il faut à Saguenay un « projet de ville » diront-ils. Cela passe par l'intensification de l'action intersectorielle, l'encouragement de la participation citoyenne et l'*empowerment*.

2.1. Des valeurs, un devenir et un avenir

Le « projet de ville » pourrait être constitué d'une ligne directrice principale à laquelle se grefferaient des lignes secondaires, mais toutes convergentes et qui intégreraient toutes les dimensions du développement (social, culturel, environnemental et économique). L'énoncé du « projet

6. Les trois forums d'arrondissement ont réuni des organismes communautaires autonomes, fondés sur des structures démocratiques qui favorisent la participation et ayant pour mission l'amélioration de la qualité de vie. Les groupes de discussion ont rassemblé des organisations publiques et privées œuvrant dans les domaines de l'emploi, du développement économique, de la santé et des services sociaux, de l'éducation, des associations d'organismes communautaires et des organismes de financement.

de ville» devrait être à la fois clair et simple, mais engageant, de façon à ce qu'autant les « initiés » que la population en général puissent en saisir le sens, y adhérer et en devenir les anges gardiens.

Ce « projet de ville » pourrait s'articuler autour de cibles ou d'objets définis à l'avance (agir en priorité sur les déterminants de la santé tels que le revenu et les conditions sociales, le réseau de soutien social, l'emploi, l'environnement physique ou la culture). Autrement, il pourrait s'appuyer sur des indicateurs de qualité de vie développés ici même à Saguenay.

2.2. L'équité

L'équité pourrait être au centre du « projet de ville ». S'intéresser à l'équité ouvre un éventail étendu mais convergent d'objectifs à poursuivre et crée un large consensus dans les organisations qui ont participé à la démarche. À la Ville de Saguenay, cela pourrait se traduire par un principe à être pris en compte dans toutes les décisions municipales. Cela pourrait également signifier de mettre la priorité sur des actions municipales qui favorisent l'équité.

2.3. Passer à l'action intersectorielle

La majorité des lieux de concertation ne mettent en relation que des organisations de nature semblable ou possédant une mission elle aussi apparentée, a-t-on fait remarquer. Bénéficier des expertises de toutes natures développées par une organisation, mettre ses ressources matérielles à la disposition d'un pair, obtenir des avis pour des choix plus éclairés, confier de nouvelles responsabilités aux ressources les plus appropriées (ou prévenir les dédoublements), voilà quelques facettes et retombées attendues de l'action intersectorielle. Malgré des efforts importants déjà consacrés à la concertation, tous ou presque soulignent l'importance d'intensifier les relations entre les organisations qui agissent sur le terrain.

2.4. Favoriser la participation citoyenne

Il est devenu plutôt laborieux de susciter la participation des citoyens. La question centrale est de savoir si ce phénomène est attribuable aux citoyens eux-mêmes qui boudent les opportunités de participation ou s'il faut plutôt en chercher la cause dans l'absence des lieux requis, sinon dans l'absence de prise en compte de ces mêmes lieux dans les

décisions. De l'avis d'une majorité de personnes consultées, les citoyens sont toujours animés d'un désir de même que d'une capacité de participer et il faut redonner tout son sens à la participation.

Il y a dans la participation un effet d'entraînement : plus les citoyens se sentiront considérés dans les choix d'une administration publique, plus ils seront disposés à en débattre avec leurs représentants. Mais comme l'inverse semble aussi vrai, on assiste à un désintérêt marqué auquel il faut rapidement remédier, fait-on remarquer.

Pourquoi ne pas créer des occasions où les citoyens discuteraient de choses qui les touchent directement? Pourquoi ne pas le faire autour d'un pôle commun d'appartenance comme le quartier, ou toute autre portion de territoire, a-t-on suggéré? Les citoyens ont à cœur la saine gestion de la Ville et ils sont en mesure de proposer des solutions avantageuses. Le succès de cette formule repose sur un minimum de soutien et d'accompagnement de la part des autorités publiques.

3. SOUTENIR L'EMPOWERMENT

De l'avis quasi unanime des organisations consultées, la volonté et la capacité de prise en charge s'expriment particulièrement à travers l'action des organismes communautaires qui jouent un rôle de leviers avec les citoyens. Les organismes communautaires souhaitent que le soutien accordé (par la municipalité et l'État) soit libre de conditions imposées, question de permettre aux communautés de définir elles-mêmes les actions à entreprendre. L'approche par quartier semble être un excellent laboratoire d'*empowerment* et certaines expériences récentes ont déjà fait la démonstration de résultats plus que prometteurs.

Il y a derrière l'*empowerment* l'idée d'un engagement mutuel des citoyens et des autorités publiques (dont la Ville) envers la poursuite d'un objectif commun visant l'amélioration de la qualité de vie pour tous et toutes. Le milieu s'affirme maître de sa destinée mais exige du soutien pour y parvenir. Le projet de politique municipale de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires qui a déjà fait l'objet de travaux de la part du milieu communautaire s'inscrit dans cette lignée. Un tel outil a d'ailleurs été reconnu comme étant une composante essentielle d'une planification en développement social lors des consultations.

4. UN DÉFI DE TAILLE, TANT POUR LE MILIEU QUE POUR SAGUENAY

4.1. Entre l'espoir et le doute

L'étape du portrait, constituée d'une première interaction avec les acteurs du développement (toutes dimensions confondues), aura permis d'observer que la démarche de planification stratégique en développement social et communautaire reçoit un accueil plus ou moins favorable. Les plus positifs y voient une bouffée d'air que Saguenay propose d'insuffler au milieu par cette possibilité de discuter de développement et du futur dans un contexte ouvert et teinté de bonne foi. Une belle occasion de discuter d'autre chose que des bouts de trottoirs, diront-ils. On retrouve dans ce groupe des organisations qui se montrent disposées à s'engager dans ce projet collectif en construction, d'autant plus que cela leur donne l'occasion de voir le développement dans sa globalité.

Chez les plus réservés – on les retrouve particulièrement parmi les organismes communautaires –, la démarche laisse planer du scepticisme. En quoi cette consultation saura-t-elle vraiment susciter les changements attendus? Qu'en est-il des mesures concrètes de soutien aux organismes? Comment intensifier la collaboration entre acteurs déjà surchargés, sous-financés et sollicités de toutes parts? Telles sont les interrogations résumant le mieux les doutes que soulève la démarche.

4.2. Un peu d'huile de vision

À entendre une majorité de représentants d'organisations invitées, le milieu saguenéen est mûr pour un exercice de vision stratégique. Parmi les arguments menant à cette conclusion, retenons les suivants :

- s'intéresser au devenir de notre milieu incite à lui donner une direction, une vision, des objectifs ;
- cette vision doit être non seulement portée, mais aussi et surtout élaborée par une communauté d'organisations de multiples provenances ;
- l'énoncé de la vision devrait être clair et accessible pour tous : comprise par l'ensemble des acteurs et des citoyens, la vision de Saguenay risque moins de sombrer dans les oubliettes ;
- cette vision pourrait être constituée de cibles ou de principes (recherche de l'équité) et tout aussi fondée sur les processus (soutenir l'*empowerment*).

4.3. Du citoyen client au citoyen acteur

Dans les institutions ou services publics, les vocables « patient » ou « bénéficiaire » cèdent leur place à « client ». Le « client » achète des services (comme l'eau, les loisirs ou le déneigement) et s'attend au meilleur rapport qualité-prix. Le reste, comme la façon dont les services sont choisis et dispensés, importe peu. Or, cette première étape de la démarche à Saguenay cherche décidément à contrecarrer cette vague de fond. Il en ressort que :

- un citoyen n'est pas qu'un client : c'est une intelligence individuelle et collective, une expertise qu'il faut mettre à contribution ;
- il faut mesurer le désintéret du citoyen de la chose politique dans la distance qui s'est créée entre le citoyen et l' élu ;
- il n'est cependant pas question de retirer son rôle à l' élu : il détient le pouvoir et on le lui confie ; il devrait toutefois l'exercer en puisant davantage dans l'expertise des citoyens ;
- un citoyen qui participe est un citoyen qui passe du mode critique à un mode plus constructif.

4.4. Tous dans l'même bateau

Le devenir de Saguenay est une responsabilité partagée même si chaque organisation a sa part de rôle individuel. Or, il y a dans les propos recueillis l'expression d'un désir que soient mieux coordonnés non seulement les expertises mais aussi, et surtout, les efforts :

- la concertation sur le bout des lèvres (souvent constituée d'échange d'informations échangeables) doit céder sa place à une réelle mise en commun : à chacun de se mouiller ;
- le risque, tout comme la réussite doivent faire l'objet d'une appropriation collective ;
- l'intersectoriel doit prendre réellement son sens : les acteurs présents dans différentes dimensions du développement devraient se retrouver à une même table et dans les mêmes projets ;
- mais, à chacun son rôle, seulement son rôle : la concertation ne doit pas donner lieu à des dérapages qui pourraient conduire à des débordements de responsabilités.

4.5. Apprendre à devenir marins et capitaines à la fois

Même en cette époque de rareté de ressources, la quête de l'efficacité ultra démontrable et obtenue à court terme doit céder sa place à des stratégies de développement ancrées dans les capacités individuelles et collectives déjà présentes dans les communautés, soit chez les citoyens et au sein des organisations :

- le milieu saguenéen regorge d'une réelle capacité de faire émerger non seulement des analyses mais aussi des solutions et il faut le soutenir en ce sens ;
- se développer, ce n'est pas qu'une question de résultats mesurables : c'est aussi l'affaire de processus dont l'*empowerment* ;
- les organismes communautaires ont à maintes reprises démontré qu'ils constituent un excellent laboratoire d'*empowerment* et le soutien qu'on leur accorde devrait garantir des progrès en ce sens.

5. MIEUX S'ARRIMER, SANS POUR AUTANT S'AMARRER

5.1. Un portrait haute définition ?

L'étape du portrait a donné l'occasion au milieu saguenéen d'envoyer un message clair à la Ville de Saguenay. Ce message est contenu dans le rapport tout récemment publié, déposé à Saguenay et également retourné aux organisations ayant été invitées à participer à l'étape du portrait. Nous voilà donc à l'étape de mesurer si les organisations qui ont participé à l'exercice s'y retrouvent et s'y reconnaissent. C'est là une première condition essentielle au passage vers une deuxième étape de la démarche, celle-là non prévue au plan de travail.

La responsabilité tacite des organisations participantes est à ce stade de cautionner haut et fort ce qui se retrouve dans le rapport, car il contient un appel à travailler de concert à la création d'un milieu dynamique, tant par la vitalité des organisations qui s'y activent que pour les citoyens qui l'habitent. Le but n'étant pas ici d'imaginer des moyens et actions, contentons-nous néanmoins d'en soulever le caractère stratégique et de rappeler l'importance d'une relative cohésion autour de ce projet. Or, les acteurs du développement ont passablement de besoin devant eux en matière de cohésion et de solidarités (ne l'ont-ils pas en partie reconnu lors de l'étape du portrait?).

Une analyse plus poussée des données recueillies au printemps dernier permet de distinguer qu'une planification stratégique en développement social et communautaire à Saguenay n'est pas accueillie de la même façon par les organisations concernées. Les organismes communautaires sont pour leur part davantage en mode attente : attente d'une reconnaissance plus juste et d'un soutien municipal accru. Ils souhaitent donc que se concrétise au plus tôt une politique de reconnaissance et de soutien des organismes.

À l'opposé, c'est davantage dans le milieu institutionnel (ou du moins, à l'extérieur du milieu communautaire) que se polarisent les préoccupations pour le devenir du milieu, dans une perspective plus globale. S'ajoute à cela une plus grande disposition à contribuer à ce devenir, tant par l'expertise que par les ressources dont disposent les organisations de cette catégorie (ce second constat peut cependant n'être attribuable qu'à la plus grande disponibilité de ressources dans ce type d'organisation).

La prochaine étape d'interaction entre Saguenay et son milieu sera axée sur une proposition d'énoncé d'orientation en matière sociale et communautaire. Avant ce moment important, la commission élargie aura pour tâche de concevoir la proposition à être soumise en consultation. La proposition sera le fruit d'un compromis ; elle combinera les attentes exprimées par le milieu et la disposition de Saguenay à s'engager en matière sociale et communautaire, le tout, dans le respect de ses ressources budgétaires, des limites que lui impose la loi et aussi et surtout, de la volonté politique. Or un compromis résulte souvent de la négociation et qui dit négociation dit souvent rapport de force. Décidément, le milieu a du pain sur la planche s'il veut devenir partie prenante de ce nouveau pacte en faveur d'un développement planifié, concerté et participatif à Saguenay.

ANNEXE

1. La composition de la Commission élargie

La commission élargie est composée de :

- membres du personnel de direction (directeur adjoint, de l'urbanisme d'un arrondissement, du personnel cadre de division);
- quatre élus du conseil municipal;
- quatre représentants externes à la ville choisis pour leur appartenance aux domaines suivants : communautaire, milieu de vie, santé et services sociaux, milieu économique.

2. Le mandat de la commission élargie

La commission a pour mandat de :

- veiller aux grandes orientations de la démarche;
- mettre l'expertise de ses membres au service du consultant;
- valider et amender les propositions de contenus (outils, stratégies, rapports, etc.) qui lui sont proposés par le consultant ou des comités de travail.

3. Les étapes de la démarche

D'une durée prévue de quinze mois, la démarche comprend les grandes phases suivantes :

- portrait du développement social mesuré auprès des organismes communautaires de base ainsi qu'auprès des institutions ou organismes œuvrant en éducation, emploi, santé, immigration, développement économique, développement communautaire;
- diffusion des résultats auprès des organismes invités au portrait;
- élaboration d'un énoncé de politique;
- consultation auprès des mêmes organismes sur l'énoncé de politique;
- reformulation de l'énoncé;
- dépôt pour approbation par le Conseil de l'énoncé précisant l'orientation de Saguenay en matière sociale et communautaire et dressant un plan d'action.

REVITALISATION PAR UN DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE

Jacques Fiset

Directeur général du CLD de Québec

Le texte qui suit relate, à partir de ses débuts, la longue histoire de la destruction du centre-ville de Québec. L'auteur a fait partie, en 1969, d'un mouvement de protestation dont l'une des premières actions a été d'alimenter le feu de la Saint-Jean-Baptiste avec le bois de la première maison démolie, après expropriation, dans la zone 2-B de l'aire numéro 10 du quartier Saint-Roch. En 1989, avec le Rassemblement populaire, l'auteur a été désigné par Jean-Paul L'Allier comme responsable du redéveloppement de la basse-ville. Aujourd'hui encore, l'auteur dirige le CLD de Québec, qui continue à soutenir un développement s'appuyant sur les solidarités locales.

Il faut tout d'abord mettre en lumière la reconstruction du quartier, mais aussi la manière dont cette reconstruction a été rendue possible grâce à la mobilisation de la population. Elle a suscité, chez les élus qui l'ont prise en compte, une volonté politique et des actions concrètes. L'implication directe de la population s'est manifestée par le développement d'un impressionnant réseau d'entreprises d'économie solidaire plus particulièrement culturelles qui, elles, ont démarré le train dans lequel les autres promoteurs sont montés par la suite.

1. LA MOBILISATION

À l'époque, le virage s'est amorcé par la mobilisation d'une population nombreuse et multidisciplinaire : artistes, défenseurs du patrimoine, intervenants sociaux, groupes communautaires, groupes anti-pauvreté et médias communautaires. Tous se sont mobilisés contre le projet de l'administration municipale en place, le projet dit de la « grande place » qui proposait la construction d'un immense centre commercial au-dessus d'un non moins immense stationnement souterrain. Le Rassemblement

populaire, né depuis quelques années de l'opposition manifestée à l'égard d'un développement urbain s'effectuant au seul bénéfice des grands promoteurs immobiliers, centre sa campagne de 1989 sur le cas particulièrement évident de Saint-Roch. Il en fait le fer de lance de son projet de changement de direction à l'administration de la Ville de Québec. Le discours imagé du candidat à la mairie, Jean-Paul L'Allier, présentait le nouveau projet de reconstruction de ce quartier comme « l'opération de reprisage d'une chaussette trouée qu'on apprécie toujours pour son confort. Au moment de reprendre, on utilise le tissu du pourtour pour combler le trou en allant vers le centre, en essayant de faire en sorte que le nouveau matériel ressemble à s'y confondre au tissu initial ».

Dès son arrivée au pouvoir, le premier geste de la nouvelle administration a été d'aller en consultation publique pour valider, auprès de la population, la proposition publiée en campagne électorale. À cette occasion, tout le monde est étonné de constater la grande fierté de cette population, attachée à son quartier, et ce, y compris les médias, qui avaient institué l'expression « *plywood city* » pour mépriser Saint-Roch dans sa descente aux enfers. Cette population y voyait toujours la qualité de sa vie associative, la grandeur de son architecture et l'entraide dans sa composition cosmopolite et tolérante. Elle constatait que son histoire n'avait pas été considérée par ceux qui lui proposaient un avenir où elle ne se reconnaissait pas et où elle se voyait évacuée.

2. ACTION SOLIDAIRE

Déjà, au cours de cette consultation, le mouvement s'amorce et prend ses couleurs. C'est ainsi qu'un jour un artiste du nom de Louis Fortier demande « s'il était possible que la Ville installe un boyau sur la borne à incendie située à l'angle des rues Saint-Vallier et de La Chapelle ». Il voulait assurer l'alimentation en eau d'un îlot urbain vacant sur lequel un groupe de citoyens tentaient d'aménager un jardin communautaire en attendant les projets de construction. Le célèbre « Îlot Fleuri » venait de voir le jour. Le message par le geste venait renforcer la réaction des intervenants en consultation publique : « La relance de Saint-Roch se fera avec et par nous ou elle ne se fera pas. » Cette prise de possession par un groupe de citoyens principalement composé d'artistes deviendra le symbole de la présence citoyenne dans tout le processus. L'îlot Fleuri demeure encore aujourd'hui (il a été relocalisé), un lieu où s'expriment et où sont célébrés les mouvements émergents de développement social. Cet îlot, qui s'est rapidement affirmé comme un lieu d'expression artistique où le jardin

n'était qu'accessoire, a mis en lumière l'importance de la présence d'artistes dans le quartier. Celle-ci deviendra déterminante dans l'orientation de la relance. C'est d'ailleurs à peu près au même moment qu'un regroupement d'artistes en arts visuels a entrepris de s'approprier l'îlot voisin, qui borne la haute et la basse-ville dans la côte d'Abraham. Très rapidement, des liens se sont établis entre les deux groupes et la coopérative en arts visuels Méduse a vu le jour. Elle est devenue le premier projet de rénovation (premier véritable raccommodage en partant du bord) porté par un groupe privé.

3. ACTION MUNICIPALE

À la suite de la consultation publique, la Ville de Québec a déposé son plan d'aménagement. Pour marquer clairement sa volonté de revamper le secteur, elle lance coup sur coup deux chantiers. D'abord un jardin, un immense parc quatre saisons, en plein cœur de ce qui était communément appelé le « trou de Saint-Roch » et, en périphérie immédiate (un autre raccommodage), la rénovation d'une usine de textile abandonnée. On projette d'y installer les services de la Ville liés aux grands travaux municipaux et d'en faire ainsi le centre de développement économique et urbain. Cette réappropriation par la Ville du vieux tissu industriel du quartier s'est poursuivie plus loin, dans une usine de fonte, accueillant éventuellement l'équipe de l'ingénierie et des travaux publics. Dans la foulée de ces gestes forts, le maire Jean-Paul L'Allier travaille à associer à cette relance les deux universités de la ville. L'Université du Québec finit par implanter l'ENAP, la télé-université ainsi que son siège social sur la nouvelle place et son jardin. Avec l'INRS, ces institutions forment la majeure partie de la couronne immédiate de cet endroit prestigieux. L'Université Laval, de son côté, s'implante dans l'usine rénovée, rebaptisée la Fabrique, avec le Centre de développement urbain.

4. DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE

4.1. Les arts et la culture

Les discussions menées avec le groupe d'artistes relativement au projet Méduse finissent par aboutir. L'accouchement est difficile en raison de problèmes d'ingénierie importants. Mais le projet a le mérite de servir de modèle de développement pour plusieurs autres ayant vu le jour pendant cette période, dont la coopérative Alyne Lebel, axée sur les arts de la scène et plus particulièrement la danse. Un peu plus tard, la Maison des métiers d'art, un regroupement d'écoles cette fois-ci, mijote un projet.

Comme dans les deux cas précédents, elle rénove un immeuble existant dans le pourtour immédiat de la place publique. Un peu plus loin et plus tard, un autre projet se met en branle au cœur de la rénovation de vieux immeubles industriels : la Maison jaune. Dans ce cas-ci, un premier promoteur s'est pointé pour effectuer la rénovation d'une vieille salle qui avait été transformée, au fil des ans, en cinéma érotique. On voit ainsi apparaître la première salle de spectacles grand public de la rue Saint-Joseph. Cette rénovation encourage un autre projet collectif, soit le théâtre de la Bordée et ses partenaires publics, à prendre la décision de déménager en basse-ville et venir ainsi consolider le secteur.

Au moment où la Ville de Québec tentait d'attirer des promoteurs immobiliers, elle a donné un signal clair à la communauté des artistes en favorisant leur enracinement dans le quartier par un programme d'acquisition réservé à leurs ateliers. Dans cette foulée, les ateliers existants se sont consolidés et plusieurs projets collectifs sont nés. Le plus visible, parce qu'audacieux, est la coopérative du roulement à bille. On compte aujourd'hui près de 100 ateliers actifs dans ce quartier. On peut voir là un des éléments majeurs ayant empêché une *gentrification* effrénée et généralisée du quartier durant sa relance.

4.2. L'habitation et encore plus

Même si les arts et la culture ont pris une grande place dans le quartier, le développement solidaire a continué de se faire de façon très multidisciplinaire. Ainsi, dès les premières interventions en consultation publique, la population a revendiqué qu'une attention particulière soit accordée à l'habitation. Cela apparaissait d'autant plus opportun dans un quartier où le taux de logement social atteint 27 %. Le logement social est un domaine où l'évolution d'un projet collectif commande une contribution importante du public et se fait plus lentement que dans le privé. Des projets privés sont donc apparus rapidement, mais une coopérative a pris avantagement sa place dans le secteur à reconstruire.

Le développement de l'économie sociale dans le quartier ne s'est pas arrêté là. Une expansion importante de ce mode de gestion a continué de se réaliser dans plusieurs secteurs : celui de l'hébergement-restauration et de l'insertion sociale dans le *Centre Jacques-Cartier* et son *Tam-tam café*, celui de l'agroalimentaire avec la brasserie coopérative *La Barberie*, l'hébergement touristique avec l'auberge *L'autre jardin* et l'immobilier d'affaires avec *La Maison de la coopération et de l'économie solidaire*, pour ne donner que quelques exemples.

Il faut absolument citer, enfin, la petite histoire de la Fondation Saint-Roch. À l'origine, il s'agit d'un consortium de plusieurs entreprises que la Fondation a contribué à faire naître et à développer au gré de la relance du quartier. La Fondation s'est d'abord impliquée dans la rénovation des deux églises, mais s'est rapidement tournée vers les plus démunis (hébergement et services divers), le tourisme, l'immobilier destiné aux domaines communautaire et de la culture, etc. On y retrouve même, aujourd'hui, une banque solidaire. La Fondation est devenue un lieu de convergence pour les intervenants qui désirent innover en matière de développement social. Elle sert de terreau à des projets qui doivent mobiliser de nombreux citoyens et acteurs. Les curés de Saint-Roch ont joué un rôle prépondérant dans la mobilisation et les actions entreprises par la population du quartier. La Fondation Saint-Roch est l'héritage de l'un de ces derniers : Mario Dufour.

EN GUISE DE CONCLUSION

La relance du quartier Saint-Roch a été réalisée dans le respect de son bâti, de son histoire, de sa population, de son tissu social et surtout, de ses bâtisseurs collectifs : artistes, intervenants sociaux, militants et citoyens solidaires. La Ville de Québec, grâce à la présence d'un homme visionnaire, a su soutenir le dynamisme de ces bâtisseurs. Jean-Paul L'Allier n'a pas tenté de tout bâtir, ni abdiqué sa responsabilité face à quelques promoteurs-messies privés. Il a été l'architecte qui a su faire confiance à l'intelligence de la population locale après que la Ville, avec le Jardin et la Fabrique, ait elle-même donné les deux premiers exemples concrets de la qualité de développement qu'elle recherchait. Jean-Paul L'Allier a trouvé ses premiers alliés sur place. Non seulement son administration les a-t-elle aidés à lever les obstacles qui se dressaient devant eux, mais elle les a aussi soutenus financièrement. Une solidarité à laquelle on résiste, ça fait des gros trous, une solidarité à laquelle on s'associe, ça déplace des montagnes.

LE RÔLE NATIONAL ET RÉGIONAL DE LA SANTÉ PUBLIQUE DANS LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS

Claire Millette

Direction générale de la santé publique

Ministère de la Santé et des Services sociaux

La Santé publique québécoise, tant son entité nationale que son réseau régional et local, manifeste une volonté récente mais tenace de faire valoir la pertinence du développement des communautés pour améliorer la santé et le bien-être de la population. Il s'agit d'un champ d'activités incontournable dans le contexte actuel de la réorganisation des services de santé et des services sociaux et aussi des territoires d'appartenance. Pour le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et la Direction générale de la santé publique (DGSP), ainsi que pour l'Institut national de santé publique (INSPQ), cette volonté s'exprime progressivement et essentiellement par le soutien à des démarches à caractère national sous forme de ressources, d'outils de sensibilisation, d'information et de formation, et d'évaluation. Sur le terrain régional et local, cette volonté s'affirme depuis longtemps, selon les territoires, par des projets issus des communautés elles-mêmes et gagne du terrain chez d'autres.

Le besoin de développement est fondamental pour la santé des individus qui se réfèrent à leur communauté respective. C'est une nécessité d'y répondre. Ce besoin de développement préoccupe des décideurs, divers acteurs institutionnels ou non et des citoyens, et ce, dans un grand nombre de milieux. En se joignant à d'autres, ces acteurs observent leur milieu, apprennent à nommer ses forces et ses faiblesses, passent à l'action en favorisant peu à peu l'élargissement du noyau actif de leur communauté. Les diverses communautés et les nombreuses démarches induisent ainsi des dynamiques adaptées d'une région et

d'une communauté à l'autre. Le caractère spécifique des approches locales est précieux, car il représente le résultat concret de la participation citoyenne intégrée à ce développement en marche.

Si les dynamiques locales varient, les processus distincts affichent cependant quelques similitudes. Ils commencent par un désir de changement et saisissent toutes les occasions pouvant permettre d'améliorer les conditions de vie des citoyens et citoyennes, ils s'ouvrent graduellement sur des réalisations mobilisatrices d'un nombre de personnes toujours plus grand, ils fabriquent peu à peu le sentiment de fierté des partenaires et des citoyens associés aux réussites.

1. LES TRAVAUX NATIONAUX EN SANTÉ PUBLIQUE

1.1. Adoption de deux cadres de référence

En 2002, après plusieurs mois de travail, les répondants régionaux, avec la collaboration du collectif La Clé, ont mis la touche finale à un document constituant un cadre de référence pour la santé publique en matière de développement des communautés. Une recension des écrits a également été réalisée avec la collaboration de Bill Ninacs, du collectif La Clé. De plus, les points de vue des acteurs en développement des communautés ont été recueillis et coordonnés par Julie Lévesque, de l'INSPQ. Ces trois documents ont été publiés avec la contribution du MSSS et de l'INSPQ, qui en fut l'éditeur¹. Par ailleurs, la Table nationale de santé publique (TCNSP) et la Table de coordination en promotion prévention (TCNPP) ont également reconnu, comme cadre de référence, celui développé par le Réseau québécois des intervenantes et intervenants en action communautaire (RQIIAC)².

Ces deux ouvrages, acceptés au plan national par la Santé publique, sont complémentaires et contribuent à faire avancer les connaissances au chapitre du développement des communautés du territoire québécois ainsi qu'à celui des contributions et des rôles selon les niveaux d'intervention. L'un articule une vision globale du champ d'intervention et les rôles des instances alors que l'autre nous fait découvrir l'action communautaire sur

-
1. Vous trouverez donc, sur le site Web de l'Institut, ces trois documents très actuels qui portent tous le titre suivant : *La Santé des communautés : perspectives pour la contribution de la santé publique au développement social et au développement des communautés*. Leur sous-titre varie selon le document.
 2. Cet ouvrage, publié en 2003 et dont le titre est *L'organisation communautaire en CLSC*, a été rédigé sous la direction de René Lachapelle, président du RQIIAC.

le terrain. Les deux cadres de référence mettent de l'avant le renforcement de l'autonomie des communautés, de la solidarité et de la participation citoyenne du début à la fin du processus de changement souhaité par les gens du milieu.

1.2. Une seule journée pour s'entendre

Le 8 octobre 2003, une première journée de partage a été organisée conjointement avec les professionnels et les gestionnaires du réseau de la santé publique et les intervenants et gestionnaires des CLSC en action communautaire. Le thème de cette journée était « S'entendre pour agir », afin de connaître les enjeux relatifs au développement des communautés québécoises, de mettre en valeur les pratiques locales et souligner leur contribution au développement de la santé et du bien-être, ainsi que de comprendre les facteurs et les conditions qui facilitent les actions de développement des milieux.

1.3. Le Programme national de santé publique (PNSP)

Au ministère de la Santé et des Services sociaux, le Programme national de santé publique a fait l'objet de plusieurs comités de travail dont un sur le développement des communautés. Il a été finalement décidé de camper le développement des communautés dans la catégorie des stratégies, malgré le désir de plusieurs d'en faire un domaine d'intervention au sens du PNSP. La réponse de quelques régions a été d'en faire des domaines d'interventions dans leur planification respective d'activités régionales (PAR). Nous ne doutons pas du fait qu'un grand nombre de Plans d'actions locales (PAL) donneront à ce champ d'activité une place plus importante pour ce qui est de la contribution à la santé des communautés.

1.4. Le sens de mes travaux

Quand nous considérons la responsabilité ministérielle à l'égard du développement des communautés, nous comprenons qu'il s'agit d'une approche en promotion de la santé selon les principes inscrits dans la Charte d'Ottawa depuis 1986. Pensons aux pratiques fort pertinentes du Réseau québécois de villes et villages en santé (RQVVS), qui regroupe actuellement près de 140 municipalités fusionnées représentant plus de 50% de la population québécoise incluant des communautés autochtones.

L'approche des communautés en santé est également privilégiée par d'autres municipalités qui ne sont pas membres du RQVVS, mais qui se préoccupent aussi de la santé de leurs concitoyennes et concitoyens dans leurs décisions.

Il faut aussi rappeler tous les travaux en organisation communautaire réalisés quotidiennement dans les territoires locaux avec les partenaires du milieu pour soutenir des personnes et des populations plus vulnérables. Ces travaux permettent de renforcer leur potentiel, de lutter contre la pauvreté, de valoriser la sécurité alimentaire, de créer des alliances, d'éviter que des problèmes ne s'aggravent, d'augmenter les forces d'influence, etc.

Nous avons régulièrement l'occasion de constater l'énorme travail qui construit le tissu social québécois et le maintient en forme. Cette situation existait bien avant que la Santé publique l'inscrive dans son Programme national et il faut souhaiter que ce mouvement de développement soit renforcé par l'intervention de la Santé publique et respecté dans sa source, sa raison d'être et sa manière de faire. La solidarité québécoise a des liens historiques qui relèvent parfois d'exploits quasi légendaires. Elle se manifeste aujourd'hui de multiples façons et constitue une très grande richesse collective qui nous caractérise. Il est important de la faire fructifier, car elle s'inscrit naturellement dans des objectifs de développement durable orientés vers l'avenir des nôtres.

Nous voulons tous voir reconnaître ce champ d'activité aux multiples aspects. Nous voulons tous voir augmenter le nombre de communautés actives face à son développement. Nous voulons tous voir se décupler la portée et l'efficacité des interventions à mesure que nous constatons que la vulnérabilité de certaines personnes, groupes et milieux augmente, à mesure que nous observons les manifestations de pauvreté ou l'émergence de nouveaux besoins.

1.5. Quelques critiques justifiées

À cet égard, il est facile de comprendre les critiques envers la tiédeur du MSSS pour ce qui est de mieux intégrer et soutenir le développement des communautés. Ces critiques sont acceptables, elles sont compréhensibles, car les besoins sont grands. L'orientation du Programme national de santé publique (PNSP) a été de choisir des activités de prévention à partir de notions d'efficacité prouvée, se basant sur des données probantes pour chaque activité proposée et soutenue.

En raison de cette marge de manœuvre très restreinte, les possibilités de développement et d'exploration des activités de promotion de la santé ont nécessairement été réduites selon les caractéristiques des divers milieux. De plus, les démarches de développement des communautés ne donnent pas des résultats annuels. Au contraire, la continuité et l'intensité des efforts faits avec et pour les communautés garantissent des résultats à long et très long terme, mais durables. Ces réalités expliquent les difficultés de faire valoir ce champ d'intervention très différent des autres dans le Programme national de santé publique.

2. L'ÉVALUATION POUR UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE

Des questions continuent de se poser aujourd'hui sur l'évaluation des activités de promotion de la santé, particulièrement sur celles du développement social et du développement des communautés :

- Comment mesurer les résultats du développement des communautés?
- Comment mesurer l'*empowerment* individuel et collectif?

Il s'agit surtout d'évaluer un processus de changement individuel, collectif, environnemental et social, souvent de façon simultanée.

- Comment mesurer ces transformations?
- Comment mesurer les effets de la solidarité sur le développement, les effets de la participation, de l'acquisition de nouvelles connaissances appliquées et de nouvelles capacités d'agir ensemble des citoyennes et citoyens?
- Comment comparer l'avant et l'après?
- Comment comparer des communautés en développement avec celles qui n'agissent pas ou qui ont perdu leur sens du bien commun?

Enfin, comment obtenir des ressources suffisantes, au plan national, dans un domaine d'intervention qu'on ne peut programmer puisqu'il appartient seulement aux communautés de le faire? C'est un réel défi en soi.

Il n'est pas facile de signifier à des experts que le développement des communautés appartient aux communautés... Que les experts sont ceux-là mêmes qui vivent dans leur communauté et qui se solidarisent pour se pencher sur ses besoins spécifiques, ses forces et ses difficultés

les plus importantes selon leur point de vue collectif... Il n'est pas facile de faire comprendre que l'évaluation doit correspondre aux principes qui régissent le développement des communautés : l'évaluation participative, les données qualitatives, l'accompagnement dans l'action évaluative comme dans d'autres actions³.

2.1. Des questions pertinentes

D'autres questions s'ajoutent au débat. Faudrait-il que le national s'abstienne de contribuer au champ d'intervention sous prétexte qu'il devient impossible de contrôler la totalité des paramètres : objectifs, modalités et retombées? Faudrait-il que la santé publique s'abstienne sous prétexte qu'elle n'est pas la seule à agir quand il est question de développement social et de développement des communautés? Évidemment, nous répondons négativement à ces deux questions. Mais les réponses ne sont pas toutes complètes et nous avons voulu souligner les nombreuses questions qui peuvent expliquer la tiédeur ministérielle dans le contexte actuel.

Mais la question des déterminants de la santé et du bien-être concerne également le plan national et il est lui aussi confronté à la nécessité d'augmenter de plus en plus ses forces d'intervention par la concertation intersectorielle et le partenariat dans l'action. Des objectifs d'amélioration du bien commun et du partage des richesses un peu plus équitables sont au bout de la lunette de tous les partenaires nationaux, régionaux et locaux. Nous logeons donc tous à la même enseigne concernant les efforts à consentir.

2.2. Un petit pas après l'autre

Nous considérons comme une première victoire le fait que le développement des communautés soit inscrit dans le Programme national de santé publique. Il n'y figure pas nécessairement de la manière dont nous le voulions, mais il est possible de miser sur l'évolution de ce programme dans les dix prochaines années et de progresser dans l'application des connaissances reliées à ce secteur d'activité. Pour

3. À ce sujet, Paule Simard, de la région de l'Abitibi-Témiscamingue, a fait un travail de réflexion fort utile sur la question de l'évaluation des activités en développement des communautés. Nous souhaitons que cette publication aidera à saisir le défi de l'évaluation du développement assumé par les communautés et sera aussi utile dans des activités généralement associées à la promotion de la santé, en amont de l'émergence des problèmes.

l'instant, nous mettons au point des approches pour soutenir le développement des communautés, en collaboration avec la Table nationale de santé publique, l'Institut national de santé publique et la Direction générale de santé publique du MSSS. Nous travaillons aussi en collaboration avec la Table nationale de coordination en promotion et en prévention. Ce sont ces instances qui gèrent les travaux de santé publique au Québec.

Ainsi, nous pourrions poursuivre des travaux en évaluation avec l'INSPQ. Nous avons également proposé de faire une étude sur les besoins de soutien en développement des communautés. La proposition a été acceptée. Cette étude nous permettra de connaître les besoins de soutien les plus importants, reconnus et exprimés par des acteurs en organisation communautaire: les intervenantes et intervenants terrain ainsi que des gestionnaires et administrateurs du réseau local et régional⁴.

D'autres travaux sont à prévoir pour ce qui est de respecter le rôle soutien du plan national et régional en fonction du développement local à la lumière de l'étude en cours. Nous avancerons avec la collaboration des communautés, car nous savons que les experts y sont présents et accompagnent celles-ci dans le processus de changement.

BIBLIOGRAPHIE

COLLECTIF DE RÉDACTION EN COLLABORATION AVEC LA CLÉ (2002). *La santé des communautés: perspectives pour la contribution de la santé publique au développement social et au développement des communautés*, voir le site Web de l'INSPQ: <www.inspq.qc.ca>.

LÉVESQUE, J. (2002). *La santé des communautés: le point de vue des acteurs*, INSPQ, voir le site Web de l'INSPQ: <www.inspq.qc.ca>.

LACHAPELLE, R. (dir.) (2003). *L'organisation communautaire en CLSC, cadre de référence et pratiques*, Québec, Presses de l'Université Laval.

4. Cinq régions ont été choisies pour réaliser la collecte de données: la région de Montréal-Centre, la région de la Capitale nationale (Québec), la région de la Mauricie, la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean et celle de l'Abitibi-Témiscamingue. Onze entrevues de groupes ont été réalisées. Une entrevue a été organisée pour recevoir le point de vue des répondants régionaux au développement social et au développement des communautés. Le rapport final, rédigé par Georges Letarte et coordonné par l'auteure à la TNCPP, a été déposé en mars 2005.

- NINACS, B. (2002). *La santé des communautés: revue de littérature, collectif la CLÉ*, INSPQ, voir le site Web de l'INSPQ: <www.inspq.qc.ca>.
- SIMARD, P. (2005). *Réflexions sur l'évaluation des activités du Réseau québécois de Villes et villages en santé (document de travail)*, Agence régionale de la santé et des services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue (à paraître).

DÉVELOPPEMENT SOCIAL

LA VISION DE CEUX ET CELLES QUI Y TRAVAILLENT¹

(PLATEFORME DU RÉSEAU QUÉBÉCOIS DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL)

Michel Morel

*Conseiller, Direction du développement des individus et des communautés,
Institut national de santé publique du Québec*

1. LE RÉSEAU QUÉBÉCOIS DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Le *Réseau québécois de développement social* est constitué de répondants et répondantes en développement social provenant des régions. Ceux-ci peuvent être associés à des Conférences régionales des élus, des Agences de santé, des comités régionaux, des tables de concertation ou des organismes autonomes. Cette diversité dans la composition du RQDS illustre bien celle des régions en termes de dynamique régionale.

Le *Réseau québécois de développement social* a pour mandat de soutenir ses membres et de faire la promotion du développement social. Ces deux mandats s'expriment à travers différentes activités comme soutenir les organisations locales et régionales qui, sur le terrain, mènent des actions de développement social. Le RQDS entend également mener des actions visant à promouvoir le développement social sur les plans local, régional et national. À ces fins, le RQDS entend créer des alliances et collaborer avec divers organismes.

2. NATURE DU DOCUMENT

Loin d'être un cadre de référence formel, la présente plateforme rassemble les éléments d'une vision qui a été largement partagée, sur la base des actions menées sur le terrain depuis plusieurs années, à l'occasion d'une session de travail qui s'est tenue le 27 octobre 2004 à Saguenay. Treize des 17 régions administratives du Québec y étaient représentées.

1. Document préparé par le Réseau québécois de développement social.

3. LA QUESTION DE LA DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Au moment de lancer la démarche du Forum sur le développement social en 1997, le Conseil de la santé et du bien-être soumettait au débat une définition préliminaire. Dans leurs travaux, plusieurs organisations régionales ont repris cette définition, alors que d'autres ont cherché à la modifier afin de l'adapter aux réalités de leurs milieux.

Bien qu'importante, cette question de la définition du concept de développement social n'est pas, à proprement parler, une prémisses au présent document. Cette définition découlera plutôt des considérations partagées par les répondants et répondantes. Nous avons retenu l'utilisation du même terme de façon constante.

4. LE CHEMINEMENT DE NOTRE RÉFLEXION

L'idée centrale de la présente plateforme repose sur la « mise en commun » des visions portées par les répondants et répondantes. Aussi abordera-t-on, ci-après, les éléments suivants :

1. Les valeurs associées au développement social.
2. Les principes.
3. Des conditions essentielles pour le développement social.
4. Une vision du développement social.

5. LES VALEURS ASSOCIÉES AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Les membres du *Réseau québécois de développement social* s'entendent sur un certain nombre de valeurs généralement présentes dans les actions en développement social, des valeurs susceptibles d'être partagées par les organisations qui interviennent en développement social.

Ces valeurs sont :

- La justice sociale.
- L'égalité entre les personnes (hommes et femmes, etc.).
- L'équité.
- L'entraide et la solidarité (y compris la notion de coresponsabilité).
- Le respect des droits et des libertés des personnes.

- La participation citoyenne et le plein exercice démocratique.
- Un parti pris pour l'occupation du territoire et le respect de l'environnement.

Ces valeurs ne sont pas exclusives. De plus, selon les situations, les engagements des collectivités et des personnes, d'autres énoncés de valeurs peuvent être considérés.

6. LES PRINCIPES

Les membres du *Réseau québécois de développement social* s'entendent aussi sur le fait que certains principes, découlant naturellement des valeurs énoncées plus haut, guident l'élaboration des actions en développement social.

6.1. En lien avec les personnes

Les actions de développement social doivent :

- **Viser l'épanouissement des personnes.**
La finalité même du développement social est de permettre aux citoyens de se développer pleinement et de participer activement à la vie sociale.
- **Viser l'équité et la justice sociale.**

Le développement social implique le respect des droits fondamentaux des personnes. En ce sens, les différentes politiques sociales doivent s'inscrire dans une perspective de respect des droits et non dans une perspective caritative ou « assistancielle ».

Ces politiques doivent non seulement protéger les personnes contre les conséquences de la maladie, de la pauvreté, de l'analphabétisme et des diverses formes d'exclusion sociale (p. ex., handicaps), mais aussi chercher à agir sur les causes de ces problèmes. De même, ces politiques, dans une perspective préventive, doivent chercher à assurer chaque citoyen qu'il sera traité justement et qu'il recevra l'aide appropriée pour se faire une place au sein de la société.

Par ailleurs, toujours dans une perspective de respect des droits des personnes, si les actions de développement social peuvent chercher à venir en aide aux personnes se retrouvant dans des situations difficiles, elles doivent aussi s'assurer de préserver le niveau de vie que les autres citoyens et citoyennes ont atteint par leur travail et leur participation sociale.

- **Miser sur la capacité des personnes d'agir sur les situations qui les concernent et fournir aux individus et aux groupes de citoyens le soutien nécessaire pour qu'ils puissent mener leurs actions.**

On doit chercher à favoriser l'exercice de la citoyenneté et la participation sociale, ce qui implique de fournir aux citoyens des lieux pour qu'ils puissent effectivement participer.

6.2. En lien avec les communautés

Les actions de développement social doivent :

- **Respecter les dynamiques présentes dans les communautés et reconnaître ce qui s'y fait déjà.**

Les actions de développement social doivent pouvoir prendre en compte et s'adapter aux valeurs et aux caractéristiques culturelles des communautés. Elles doivent aussi se situer en réponse à un besoin exprimé par le milieu et considéré comme important par les citoyens et les organisations.

Ces actions doivent pouvoir trouver une place dans les communautés et trouver les moyens pour s'arrimer harmonieusement à ce qui se fait déjà. Par ailleurs, les initiatives de développement social doivent aussi chercher à favoriser, sur le terrain, la mise en œuvre d'actions intersectorielles, elles-mêmes susceptibles d'engendrer des solidarités utiles pour les milieux.

- **Soutenir les solidarités locales.**

On doit soutenir les organisations issues d'initiatives des citoyens et citoyennes, les organismes communautaires présents dans les communautés, de même que les initiatives visant le développement local sous toutes ses formes. On doit également veiller à ce que les diverses formes de soutien aient un caractère récurrent.

- **Chercher à miser sur les forces présentes dans les milieux pour agir sur les problèmes qui y sont vécus.**

On doit donc faire en sorte que les actions devant être menées sur un territoire donné soient conçues localement avec la participation des citoyens et citoyennes et des organismes présents dans les milieux. Dans la mise en œuvre des actions, on doit s'assurer que les citoyens et citoyennes et les organisations locales puissent disposer d'une certaine forme de contrôle (ou de participation) sur les processus mis en place, ainsi que participer aux mécanismes d'évaluation.

- **Veiller à respecter les équilibres présents dans les milieux, tant aux plans économique, démographique qu'environnemental.**

On doit s'assurer que les communautés puissent se développer à partir des valeurs partagées par les citoyens et citoyennes. En ce sens, toute volonté de développement doit s'inscrire dans une perspective de développement durable.

6.3. En lien avec le développement économique

Le développement de la société québécoise repose sur plusieurs dimensions complémentaires et interdépendantes. Le développement social et le développement économique sont deux de ces dimensions importantes, des dimensions dont l'arrimage est fondamental pour le développement harmonieux de notre société. Autant les actions en développement social peuvent avoir des retombées intéressantes sur le plan économique, autant les initiatives de développement économique, si elles prennent en compte les enjeux de développement social, peuvent entraîner des retombées bénéfiques pour la qualité de vie des citoyens et des citoyennes.

6.4. Les actions de développement social doivent...

- **Viser à ce que le développement économique prenne en compte les besoins et les droits des personnes.**

Le développement du Québec ne saurait se faire par le seul développement économique, car un développement économique insensible à ses impacts sociaux ne fait qu'engendrer ou perpétuer diverses formes d'exclusions ou, encore, fragiliser des personnes ou des groupes déjà vulnérables. En ce sens, le développement social implique que les politiques et réglementations afférentes aux droits des travailleurs et travailleuses soient respectées, qu'elles ne créent pas de pauvreté et qu'elles favorisent le développement des personnes.

- **Viser à ce que les acteurs du développement économique prennent en compte les impacts de leurs activités sur les travailleurs et travailleuses, sur les personnes et sur les communautés.**

On doit donc chercher à développer la « conscience sociale » des entreprises et des entrepreneurs, à promouvoir la notion de responsabilité sociale de l'entreprise (responsabilités à l'égard des travailleurs et travailleuses, de la population, de même qu'à l'égard des milieux de vie, du quartier, et de l'environnement).

- Viser à ce que les perspectives de développement économique prennent en compte les dimensions culturelles québécoises, de même que les spécificités culturelles des différents milieux.

Dans le contexte actuel de mondialisation, il importe de préserver les éléments culturels qui façonnent l'identité québécoise. Il en est de même pour chacune des régions du Québec.

- Viser à ce que la société québécoise favorise et soutienne les diverses formes de développement économique.

Cela implique qu'on soutienne adéquatement le développement économique des communautés, de même que les initiatives d'économie sociale qui, généralement, comportent des préoccupations évidentes de développement social.

6.5. En lien avec les politiques nationales

Une perspective de développement social commande :

- Que les politiques nationales favorisent l'implication de l'ensemble de la société.

Les politiques nationales doivent faire en sorte que la question du développement social soit portée par l'ensemble de la collectivité québécoise, c'est-à-dire l'ensemble des acteurs et actrices économiques, politiques, sociaux et culturels, qu'ils soient des secteurs privé, public ou communautaire, et ce, aux paliers national, régional et local.

- Que les politiques nationales favorisent la décentralisation, l'harmonisation des politiques avec les besoins des milieux, la synergie entre les paliers d'intervention et rendent possible l'intersectorialité.

Les politiques nationales doivent favoriser l'action s'appuyant sur la concertation des acteurs plutôt que sur la mise en place de programmes normés, rigides et prescriptifs s'appliquant à l'ensemble des régions (le « mur à mur »).

De plus, les politiques nationales mises en œuvre doivent comporter suffisamment de souplesse pour que, dans les milieux, des arrimages puissent être possibles entre les différents secteurs d'intervention. De même, on doit s'assurer de fournir aux instances régionales et locales les marges de manœuvre nécessaires pour mener à bien des actions intersectorielles.

- Des politiques nationales qui garantissent un filet de protection sociale adéquat et favorisent la cohésion sociale.

Si le développement social plaide en faveur de l'implication de tous les acteurs et actrices de la société, il ne saurait souscrire à quelque forme de désengagement de l'État des responsabilités qui sont les siennes. Au contraire, la perspective de développement social suppose que les politiques de l'État québécois doivent jouer adéquatement leurs rôles en matière de **régulation de l'économie**, de **maintien de la cohésion sociale** et **d'organisation des protections sociales** et **des services collectifs**, dans le respect des droits et des libertés des personnes.

7. DES CONDITIONS ESSENTIELLES POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

7.1. Décentralisation et harmonisation des interventions

Pour que cela se réalise, il apparaît nécessaire de repenser les rapports entre les différents paliers d'intervention dans une perspective de synergie et de complémentarité reposant sur une logique de subsidiarité.

- Parce qu'il est le plus proche de la personne et le plus apte à favoriser la participation sociale et la solidarité, le **plan local** est celui où doivent s'enraciner l'action et l'intervention autour de projets concrets, soit des projets issus du milieu et qui exigent la participation des citoyens et citoyennes.
- Le **plan régional** doit favoriser la prise en charge par le local des enjeux de développement social des communautés. À cette fin, le plan régional doit être celui qui soutient l'action locale tout en faisant les arrimages, les adaptations et les arbitrages avec les politiques nationales.
- On s'attend du **palier national** qu'il soit celui qui, sur la base d'une vision globale du devenir de la collectivité, misant sur la participation des citoyens et des citoyennes dans les processus de développement, fixe les grandes orientations, définisse les objectifs et les normes et alloue les enveloppes budgétaires régionales, en tenant compte des besoins et des particularités des régions.

7.2. L'action intersectorielle

L'action intersectorielle favorise l'émergence d'initiatives qui contribuent à l'amélioration de la santé des populations.

Elle s'appuie sur une diversité d'actrices et d'acteurs sociaux. Il s'agit d'une approche qui permet à chaque acteur et actrice de sortir de son champ traditionnel pour concourir à la réalisation d'objectifs communs. L'intersectorialité vise, par l'action concertée, à apporter une valeur ajoutée aux actions sectorielles sans dédoubler ces dernières, notamment par la collaboration autour de cibles et d'actions convenues entre partenaires. Elle doit nécessairement reconnaître et respecter la mission et les expertises de chacun.

8. UNE VISION DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Il n'est guère simple de définir le développement social. Très souvent, on comprend le développement social comme une finalité (... permettre à chaque individu de développer pleinement ses potentiels, de participer activement à la vie sociale...). Or, si la finalité est bien au cœur même du concept, il demeure que le développement social est également un processus. En effet, il repose essentiellement sur le renforcement du potentiel des personnes et des communautés, sur l'apprentissage de la concertation, de la solidarité et de l'intersectorialité, de même que sur l'innovation dans les processus par lesquels des organisations de diverses natures et de différents paliers d'intervention en arrivent à s'entendre sur des actions à mener de façon concertée.

Au terme du présent exercice, les membres du RQDS s'entendent sur cette vision du développement social :

On voit le développement social comme un ensemble de moyens pris par la société pour permettre aux personnes de s'épanouir pleinement, de participer à la vie sociale et de se prévaloir des droits sociaux inscrits dans les chartes québécoise et canadienne des droits et libertés de la personne.

Dans cette perspective, les moyens à privilégier dans une approche de développement social doivent viser à rejoindre tout autant les personnes (le renforcement du potentiel des personnes et l'exercice de la citoyenneté), les collectivités locales (le développement local, le renforcement des solidarités locales

et des lieux de démocratie), que l'ensemble des acteurs sociaux à travers des pratiques favorisant la concertation (dans les constats, dans les décisions et dans l'action), la recherche continue de l'équité, la solidarité sociale, l'intersectorialité, une ouverture pour l'innovation, de même que des préoccupations pour un développement durable. (Par le Réseau québécois du développement social)

Membres du Comité de coordination du Réseau :

France Fradette, région du Centre-du-Québec et répondante du RQDS

Chantal Lalonde, région de Lanaudière

Daniel Fortin, région de l'Outaouais

Lisanne O'Sullivan, région des Laurentides

Jude Brousseau, région de la Côte-Nord

Michel Morel, *Bulletin développement social*

NOTICES BIOGRAPHIQUES

Denis Bour que est professeur au Département de travail social et des sciences sociales de l'Université du Québec en Outaouais. Il détient un doctorat en service social de l'Université Laval, une maîtrise en service social de l'Université de Montréal et un baccalauréat en travail social de l'Université du Québec à Montréal. Il a été organisateur communautaire au CLSC Seigneurie-de-Beauharnois de 1975 à 1990 et coordonnateur des services courants à la communauté au CLSC Jean-Olivier-Chénier de 1990 à 2002. Ses principaux travaux de recherches concernent le développement social des communautés et le partenariat entre les acteurs locaux.

Denis Doré est titulaire d'un baccalauréat en géographie de l'Université Laval et a obtenu une maîtrise dans la même discipline de l'Université Louis-Pasteur de Strasbourg. Il détient aussi une maîtrise en études et interventions régionales décernée par l'Université du Québec à Chicoutimi, où il a récemment obtenu un doctorat en développement régional. Il est actuellement coordonnateur à la recherche au Centre québécois de développement durable (CQDD) en plus d'agir occasionnellement à titre de chargé de cours à l'Université du Québec à Chicoutimi. Membre du Groupe de recherche et d'intervention régionale de l'UQAC, ses activités se concentrent principalement sur l'élaboration d'outils d'application du développement durable destinés aux acteurs locaux et régionaux. En parallèle, Denis Doré est le président-fondateur de *La Boîte à Bleuets*, un organisme de développement visant l'émergence d'un environnement culturel et social dynamique, apte à susciter chez les jeunes le goût de s'établir en région.

Louis Favre est organisateur communautaire et sociologue. Il est professeur en travail social et en sciences sociales à l'Université du Québec en Outaouais (UQO) depuis 1986 après avoir été organisateur communautaire dans la région de Montréal pendant vingt ans. En travail social, il est spécialisé en organisation communautaire (dans le réseau de la santé et des services sociaux ainsi que dans le mouvement associatif) et en développement économique communautaire (économie sociale et insertion socioprofessionnelle). En sociologie des mouvements sociaux, il est spécialisé dans l'histoire et la sociologie des mouvements sociaux (communautaire, syndical, coopératif) dans les pays du Nord (Québec en priorité) et du Sud (Amérique latine et Afrique). En sociologie économique, il étudie plus particulièrement le développement des collectivités locales et régionales et les entreprises collectives (coopératives et OSBL). Il est également titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC) et, à ce titre, il coordonne avec un collègue sénégalais, Abdou Salam Fall, un réseau international de chercheurs, le réseau Création de richesse en contexte de précarité (comparaison Nord-Sud et Sud-Sud). Il a été rédacteur en chef de la revue d'économie sociale *Économie et Solidarités* et il est collaborateur régulier à la revue *Nouvelles pratiques sociales*.

Pour **Jacques Fiset**, directeur général du CLD de Québec, le développement local prend ses racines dans de nombreuses années d'implication dans sa communauté soit à titre de bénévole, permanent ou animateur dans des groupes populaires et des coopératives. Son implication s'est ensuite actualisée en politique municipale durant deux mandats dans des dossiers touchant la démocratie, l'habitation, le développement économique et la région de la santé. Enfin, avant d'occuper son poste actuel, il s'est vu confier des mandats de formation en économie sociale et de mise en place des CLD.

Jean-Mar c Fontan est professeur au Département de sociologie de l'Université du Québec à Montréal. Il est spécialisé dans les domaines de la sociologie économique, de la sociologie du développement et travaille sur des champs de recherche variés dont la métropolisation, le développement local, l'économie sociale, la pauvreté et les inégalités sociales. Directeur de l'Observatoire montréalais du développement (OMD), codirecteur de l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS) et du Réseau québécois de recherche partenariale en économie sociale, il est aussi directeur adjoint de la Chaire sur l'insertion socioéconomique des personnes sans emploi

(Chaire-INSE/UQAM). De concert avec des chercheurs montréalais, il est impliqué dans divers groupes de recherche dont le Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES).

Marie-José Fortin a obtenu son doctorat dans le cadre d'une cotutelle impliquant l'Université du Québec à Chicoutimi (développement régional) et l'Université de Paris I – Sorbonne (géographie). La thèse visait à comprendre comment des groupes d'acteurs locaux et d'importants promoteurs industriels négocient les grands compromis sociaux concernant l'occupation et l'aménagement du territoire. Cette recherche, financée par le CRSH, FCAR, la FAQDD, s'inscrit dans la suite de travaux précédents situant la problématique du paysage dans une perspective de développement durable et de justice environnementale, en lien avec des préoccupations relatives à l'équité et à la justice sociale. Ses travaux ont été publiés dans divers ouvrages et revues scientifiques, incluant *Le Géographe canadien*, *Les Annales des Ponts et Chaussées* et *STRATES*, ainsi que, avec Christiane Gagnon, *Environmental Conservation et Économie et Solidarités*.

Lucie Fréchette est détentrice d'un doctorat en psychologie et professeure au Département de travail social et des sciences sociales de l'Université du Québec en Outaouais. Elle dirige le Centre d'étude et de recherche en intervention sociale. Ses recherches les plus récentes dans les domaines du développement social et de la psychologie communautaire traitent des services de proximité et d'économie sociale, de loisir communautaire, de politiques familiales municipales, des déplacements interrégionaux des jeunes et de développement communautaire international. Lucie Fréchette est membre associée à la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités de l'UQO et professeure invitée à l'INRS-Urbanisation culture et société. Auteure de l'ouvrage *Entraide et services de proximité*, elle a aussi récemment publié, avec Louis Favreau, le livre *Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale*.

Pierre-Julien Giasson détient un baccalauréat en animation et recherche culturelle de l'Université du Québec à Montréal. Son parcours professionnel a débuté à la radio communautaire CHOC-FM de Jonquière et s'est poursuivi au comité des chômeurs et chômeuses du Saguenay, au CLSC Saguenay-Nord et, depuis quinze ans, au CLSC du Carrefour de santé de Jonquière. Membre du conseil d'administration de la Société d'intervention urbaine Chicoutimi-Jonquière, il a travaillé sur des dossiers touchant principalement le développement local, le développement

des communautés, la concertation intersectorielle et les conditions de vie. Il participe actuellement à la mise en œuvre du Plan local de santé publique pour le territoire de Jonquière.

Claude Gilbert est coordonnateur à la recherche au Décanat des études de cycles supérieurs et de la recherche à l'Université du Québec à Chicoutimi. Il est aussi chargé de cours au Département des sciences humaines de l'UQAC, membre du Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR) et détenteur de deux maîtrises et de deux scolarités doctorales en histoire sociale et religieuse. Il a collaboré à plusieurs projets de recherche sur la médiatisation de l'enseignement universitaire, sur le phénomène religieux et la spiritualité en contexte de sécularité, ainsi que sur la problématique des soins dans la communauté, et tout particulièrement le virage ambulatoire et les personnes aidantes. Sur ces dernières questions, il a contribué à plusieurs publications, notamment : *Les aidantes et la prise en charge de personnes dépendantes. Une analyse à partir de récits de femmes du Saguenay* avec Marielle Tremblay et Nicole Bouchard ; *L'agir collectif dans les soins aux proches dépendants : un portrait du Regroupement des aidants naturels du Québec (RANQ)*, avec Marielle Tremblay, Nicole Thivierge et Francine Saillant ; « How the Trivialization of the Demands of High-tech Care in the Home is Turning Family Members Into Para-Medical Personnel », *Journal of Family Issues* avec Nancy Guberman, Denise Côté, Éric Gagnon, Nicole Thivierge et Marielle Tremblay.

Paul Girard a obtenu un baccalauréat en sciences sociales à l'Université du Québec à Chicoutimi en 1983. Les ateliers de recherche-action et le stage de ce programme d'études l'ont conduit dans une radio communautaire où il a été par la suite coordonnateur de la programmation. Ses autres emplois lui ont permis de vivre de multiples expériences où des organisations de même que des citoyens se sont engagés dans des projets dans les domaines de l'habitation coopérative, du maintien à domicile et de la prévention en santé. Aujourd'hui, il se passionne encore pour les questions de participation citoyenne et pour le partenariat public-communautaire.

Benoît Harvey termine actuellement un doctorat en psychologie clinique à l'Université du Québec à Chicoutimi après dix ans de pratique dans le milieu communautaire. Il collabore depuis deux ans avec Sébastien Savard, Ph. D., à deux projets de recherche panquébécois concernant les modèles de pratiques partenariales entre les organismes de la société civile et les organisations de l'État (CLSC, Centres Jeunesse, CSSS). Une première étude s'est attardée aux organisations intervenant auprès des

enfants, des familles et des jeunes. Une seconde étude, toujours en cours, s'intéresse aux relations de partenariat dans le secteur du soutien à domicile québécois.

Claude Jacquier a étudié l'architecture à l'École d'architecture de Grenoble, l'économie et la planification à l'Université Pierre Mendès-France de Grenoble. Directeur de recherche au CNRS, il est responsable du Pôle de recherche « Villes et Solidarités » au sein de l'UMR Pacte (Université de Grenoble et Institut d'études politiques). Il enseigne à l'Institut d'études politiques de Grenoble et à l'Institut d'urbanisme de Lyon. Il a animé plusieurs programmes européens de recherche (programme « Quartiers en Crise » 1989-1995, Cost-Civitas 1995-2000, Ugis 2000-2003) et il a assuré des missions pour l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et le Comité des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe. Il est aujourd'hui expert auprès du programme européen Urbact (2004-2007). Ses travaux de recherche sur les politiques intégrées de développement et la gouvernance urbaine concernent l'Europe, l'Amérique du Nord et l'Afrique.

Juan-Luis Klein est professeur titulaire au Département de géographie et directeur adjoint du Centre des recherches sur les innovations sociales (CRISES). Ses enseignements et travaux portent sur la géographie socio-économique, l'aménagement régional, le développement local et l'épistémologie de la géographie. Parmi ses travaux récents, on peut consulter les livres *Innovation territoriale et reconversion économiques: le cas de Montréal* avec Jean-Marc Fontan et Diane-Gabrielle Tremblay que *Reconversion économique et développement territorial* avec Jean-Marc Fontan et Benoît Lévesque et *Géographie et société* avec Suzanne Laurin et Carole Tardif. Il est responsable de la collection « Géographie contemporaine » aux Presses de l'Université du Québec.

René Lachapelle est organisateur communautaire au Centre de santé et de services sociaux de Sorel-Tracy depuis l'ouverture du CLSC du Havre en 1985. Il détient une maîtrise et une scolarité de doctorat en Service social à l'Université Laval. Il a été président du Conseil central des syndicats nationaux de Sorel (CSN) de 1992 à 1995 et du Conseil central de la Montérégie-CSN de 1995 à 1998. Il est président, depuis juin 2002, du Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire en CLSC (RQIIAC). Il est aussi président de la Table d'entrepreneuriat collectif du Bas-Richelieu et vice-président de la Société d'aide au développement de la collectivité du Bas-Richelieu (SADC). Depuis janvier 2002, il occupe le poste de secrétaire du Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ), une coalition des réseaux d'entreprises et organismes d'économie sociale engagés dans la solidarité Nord-Sud.

Abdellatif Lemssaoui est doctorant en développement régional à l'Université du Québec à Rimouski (UQAR). Ses recherches portent principalement sur l'étude des nouvelles modalités de gouvernance locale au Québec. Il a été professionnel de recherche de l'axe Innovations sociales et Territoire du CRISES (Centre de recherche sur les innovations sociales) pendant plus de deux ans. Il a effectué des monographies des Centres locaux de développement (CLD) de Rimouski-Neigette et de Rocher-Percé, publiées dans les cahiers du CRISES en 2003. Enfin, il enseigne comme chargé de cours dans le cadre du baccalauréat en développement social de l'UQAR.

Clair e Millette est agente de recherche à la Direction générale en santé publique du MSSS, à la Direction de la promotion de la santé et du bien-être. Elle a reçu une formation en sciences infirmières avec une spécialisation en santé communautaire, en animation sociale et en organisation communautaire pendant les années 1976 à 1985. Elle a travaillé pendant plus de vingt ans en milieu hospitalier et en enseignement collégial, en organisation communautaire et journalisme avant d'entrer dans la fonction publique comme responsable du bureau régional du Conseil du statut de la femme au Saguenay-Lac-St-Jean. Elle a développé ses expertises au MSSS dans des domaines diversifiés : personnes âgées en perte d'autonomie, promotion de la santé ; vieillissement en santé, familles immigrantes, santé des femmes et santé des hommes, etc. Ses travaux actuels consistent à étudier, à mettre au point des propositions nationales pour soutenir le développement social et celui des communautés ainsi que les perspectives de développement durable tout en visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Michel Mor el travaille à la Direction du développement des individus et des communautés à l'Institut national de santé publique du Québec. Il est également directeur et rédacteur en chef de la revue *Développement social*. Le texte qu'il présente à l'intérieur de ce collectif est un document adopté par les répondants de 13 régions administratives réunis en session de travail à Saguenay, le 27 octobre 2004.

Lionel Robert est sociologue de formation. Sa carrière est divisée en deux grandes phases, soit dans le développement régional et la participation citoyenne (1970-1985), et dans les services de santé et des services sociaux (1985-2004). Dans la première, il a participé à des recherches sur les comités de citoyens et sur la pauvreté urbaine, il a travaillé dans un organisme de développement régional (Conseil régional de développement de la région de Québec, dont il a été le directeur général), et il a été conseiller auprès du ministre chargé du développement régional

et de la décentralisation. Dans la deuxième, il s'est impliqué dans le secteur de la recherche (Centre de recherche sur les services communautaires, Université Laval), puis dans celui de la planification et de la gestion (Régie régionale de la santé et des services sociaux, Bas-Saint-Laurent), et, enfin, dans la consultation et la préparation d'avis (Secrétaire général du Conseil de la santé et du bien-être, de 1994 à 2004). Au titre de son implication sociale, il a été l'un des fondateurs du Rassemblement populaire à Québec et membre de Centraide Québec. Il est actuellement vice-président pour le Québec au Conseil canadien de développement social.

Carol Saucier est professeur à l'Université du Québec à Rimouski, au Département des sciences humaines. Il enseigne en sociologie et en sciences du développement régional, notamment dans les programmes de maîtrise et de doctorat conjoint UQAR-UQAC en développement régional. Il est membre régulier du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) et il a dirigé les travaux de l'axe Innovations sociales et Territoire de ce centre de 2002 à 2005. Il est également membre collaborateur au Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) et membre de l'ARUC en économie sociale. Ses travaux de recherche portent sur les entreprises collectives et leur lien avec le développement territorial, ainsi que sur les innovations sociales. Il participe actuellement à des travaux visant à construire un cadre pour l'évaluation de la performance et des impacts sociaux et territoriaux de l'économie sociale au Québec.

Sébastien Savard possède un doctorat en service social et il est professeur au Département des sciences humaines à l'Université du Québec à Chicoutimi. Ses activités de recherche s'intéressent aux nouveaux rapports entre l'État et la société civile, à la participation sociale des jeunes vivant en milieu rural, à la gestion des conflits de valeurs vécus par les organisateurs communautaires dans le cadre de leur pratique et aux fusions d'établissements dans le système de la santé et des services sociaux. Il est le coordonnateur pour l'UQAC du Centre de recherche sur le développement des territoires en plus d'être responsable de l'animation scientifique pour le Groupe de recherches et d'intervention régional de l'UQAC et membre de l'Équipe de recherche Économie sociale, santé et bien-être et des Alliances de recherche université-communautés en économie sociale.

Marielle Tremblay détient un doctorat en science politique et elle est professeure titulaire au Département des sciences humaines de l'Université du Québec à Chicoutimi. Ses activités d'enseignement et de recherche sont principalement orientées vers la problématique des rapports

sociaux de sexe analysée à partir d'une perspective sociopolitique. Ses champs d'expertise portent sur les rapports de genre, l'économie sociale, le développement social, les pratiques de soin et du soutien dans la communauté et les mouvements sociaux. Elle est coordonnatrice du Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR) de l'UQAC et est responsable, pour l'Université du Québec à Chicoutimi, de l'Alliance de recherche université-communautés en économie sociale. Elle est aussi membre de l'équipe de recherche Économie sociale, santé et bien-être. Elle est membre du Conseil de la santé et du bien-être depuis 2002 et a été membre du Conseil du statut de la femme (1995-2000). Elle siège actuellement à quatre conseils d'administration et fait partie d'une dizaine de comités régionaux et nationaux.

Pierre-André Tremblay possède un Ph. D. en anthropologie de l'Université Laval (1987). Il est professeur au Département des sciences humaines de l'Université du Québec à Chicoutimi depuis 1987. Il a effectué des recherches sur les groupes populaires de la ville de Québec, l'ethnicité (communauté juive de Montréal, immigration au Saguenay-Lac-Saint-Jean et en Estrie), le rapport des femmes au développement régional au Saguenay-Lac-Saint-Jean, la défense de l'environnement et le développement local en Himalaya indien, les organisations communautaires au Québec. Ses travaux actuels portent sur la sécurité alimentaire, la lutte contre la pauvreté dans des instances locales de concertation et l'économie sociale. Il est membre du Groupe de recherche et d'intervention régionale de l'UQAC, de l'ARUC en économie sociale et de diverses organisations professionnelles.

Suzanne Tremblay est titulaire d'un doctorat en développement régional et elle s'intéresse à la revitalisation sociale et communautaire dans les milieux urbains et ruraux, ainsi qu'à la reconceptualisation du développement dans une perspective communautaire et écologique. Elle est présentement directrice de la Société d'intervention urbaine Chicoutimi-Jonquière, qui œuvre dans le domaine du développement économique communautaire et de la revitalisation urbaine. De plus, elle est chargée de cours à l'UQAC et membre du Groupe de recherche et d'intervention régionales de l'UQAC. Sa thèse de doctorat, parue en 2004, a pour titre *À la recherche d'un autre développement? La dévitalisation urbaine et la revitalisation communautaire au centre urbain de Chicoutimi de 1960 à nos jours.*

Pierre-Joseph Ulysse possède un Ph. D. en sociologie et il est professeur à l'École de service social de l'Université de Montréal dans le domaine des politiques sociales et des mouvements sociaux. Ses champs de recherche

actuels portent sur les questions de lutte contre la pauvreté, d'inclusion sociale et de citoyenneté. Il est intéressé à des études comparatives transnationales, notamment à celles relatives aux enjeux sociaux, politiques et culturels de l'intégration continentale (Amériques/Europe).

Yves Vaillancourt détient un doctorat en science politique et s'intéresse aux politiques sociales depuis 1971. Il est professeur titulaire à l'École de travail social de l'Université du Québec à Montréal. Il est directeur du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS) et directeur scientifique d'une équipe de recherche en partenariat soutenue par le FQRSC sur la thématique « Économie sociale, santé et bien-être ». Il est coresponsable du chantier partenarial sur les services aux personnes à l'ARUC en économie sociale. Il est membre du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES). Il a fondé la revue *Nouvelles pratiques sociales* et l'a dirigée de 1988 à 2003. Il a publié plusieurs ouvrages et articles sur l'histoire et les réformes de politiques sociales au Québec et au Canada en tenant compte de la dynamique fédérale-provinciale et de l'apport de l'économie sociale et solidaire.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des acronymes	vii
Remerciements	xiii
Présentation	1
<i>Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay</i>	
PARTIE 1	
PERSPECTIVES SUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL	
Le développement social :	
un enjeu fondamental pour le bien-être des communautés	12
<i>Yves Vaillancourt</i>	
1. Les forums sur le développement social de 1997-1998	12
2. Deux grandes traditions dans la recherche sur le tiers-secteur	15
3. Deux traditions de recherche sur le plan international	15
4. Deux traditions qui cohabitent au Canada	17
5. Depuis 2004, une nouvelle conjoncture relative au tiers-secteur	19

6. Enjeux des définitions du <i>Nonprofit Sector</i> et de l'économie sociale	21
7. Du danger de réduire la définition de l'économie sociale à ses seules composantes marchandes	23
8. Politiques sociales, État et tiers-secteur	25
Conclusion	29
Bibliographie	31
Hétéronomie ou coproduction du développement social : réflexion sur l'usage du concept de développement social	37
<i>Suzanne Tremblay</i>	
1. Une définition du développement social : le développement social plus que la somme de ses parties...	37
2. Néolibéralisme et démantèlement des politiques sociales	39
3. De nouvelles conceptions du développement social	40
4. La vision economiciste et l'hétéronomie du développement social	41
5. Les nouveaux acteurs du développement social	44
6. Le local comme dernier rempart du développement social	45
7. La coproduction du développement social	45
Bibliographie	46
Développement social : une politique sociale en émergence?	48
<i>Lionel Robert</i>	
1. Les conditions d'émergence d'une politique publique	48
2. Quelle demande sociale?	49
3. Pour une politique de développement social : éléments de contenu	57
4. L'offre gouvernementale : une ouverture restée incomplète	61
Conclusion : une innovation sociale en attente d'une politique	62
L'internationalisation de l'économie sociale au Québec	66
<i>Louis Favreau</i>	
1. La conjoncture internationale des quinze dernières années : la fin d'un monde et l'entrée dans une nouvelle période	67
2. Les mouvements sociaux dans la nouvelle conjoncture internationale	69

3. La participation de l'économie sociale québécoise au développement d'une mondialisation équitable	73
4. La participation des ONG québécoises au développement d'une mondialisation équitable	77
5. Le Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ): une innovation de la décennie 2000	79
6. L'économie sociale: mise en perspective historique et internationale	81
Bibliographie	84

PARTIE 2

LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE

Implantation des CLD au Québec : un regard sur l'économie sociale	88
<i>Carol Saucier et Abdellatif Lemssaoui</i>	

1. Nouvelles caractéristiques du développement local et régional et gouvernance locale	90
2. Implantation des CLD: difficultés et progrès réalisés	91
3. Gouvernance: l'économie sociale comme catalyseur	96
Conclusion	98
Bibliographie	102

Développement des communautés et santé publique : perspectives, expertises et dynamique en présence	104
<i>Denis Bourque</i>	

1. Le développement des communautés	105
2. Conditions de succès	106
3. Composer avec des logiques paradoxales	109
4. Faire du développement des collectivités un domaine distinct d'intervention	111
Conclusion	112
Bibliographie	112

Le développement social des communautés :
quelle place pour les organismes communautaires? 115
Sébastien Savard et Benoît Harvey

1. Les modèles de relation 117

2. Quelques aspects méthodologiques 122

3. Résultats 123

Conclusion 128

Bibliographie 130

Le développement social à l'échelle municipale :
le cas des politiques familiales municipales 132
Lucie Fréchette

1. Famille et politiques sociales au Québec 133

2. Politiques familiales et développement social
à l'échelle municipale 135

3. Les politiques familiales municipales (PMF)
en quelques grands traits 138

4. Le passage à l'action, question de volonté politique
et d'intérêts des acteurs 142

5. Un processus de convergence des intérêts vers
le développement des communautés et la qualité de vie
des familles 146

Bibliographie 146

PARTIE 3

LA SOCIÉTÉ CIVILE ET SES ACTEURS

Développement local et initiative locale :
une perspective d'analyse et d'intervention 150
Juan-Luis Klein

Bibliographie 158

Retrouver notre capacité d'initiative :
le développement des communautés et l'État libéral 162
René Lachapelle

1. L'organisation communautaire dans une société
où les individus supplantent les acteurs collectifs 164

2. Trois enjeux communautaires 167

3. Retrouver nos réflexes de mobilisation	172
Pour conclure	173
Bibliographie	174
L'agir collectif dans le soutien aux proches dépendants : une problématique d'empowerment communautaire	
<i>Marielle Tremblay et Claude Gilbert</i>	
1. Pratiques de soin et <i>empowerment</i> communautaire	179
2. Les OBNL de personnes aidantes : impacts et retombées de leur présence	185
Conclusion	187
Bibliographie	189
Des moyens pour la société civile : l'exemple des groupes communautaires québécois	
<i>Pierre-André Tremblay</i>	
1. Contexte théorique : la notion de société civile	193
2. Le travail payé et non payé	196
3. Le financement	200
Conclusion	203
Bibliographie	204
Structures médiatrices, développement social et lutte contre la pauvreté : le cas de Trois-Rivières	
<i>Pierre-Joseph Ulysse</i>	
1. Les structures médiatrices non étatiques	209
2. Le cas de Trois-Rivières	212
3. Les caractéristiques des structures médiatrices non étatiques	216
4. Une vision articulatoire	218
Conclusion	220
Bibliographie	221

PARTIE 4

L'ENJEU DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les mouvements de l'innovation en contexte de développement par le local d'une économie socialisée et politique 226
Jean-Marc Fontan

1. Une lecture différenciée de la nouvelle question mondiale . . . 228
2. Une civilisation hédoniste et capitaliste malade de surconsommation et de surproduction 231
3. L'innovation en mouvements 239

Conclusion: quel projet civilisationnel? 245

Bibliographie 248

Les politiques intégrées de développement urbain durable dans l'Union européenne: quels enjeux pour la gouvernance des villes? 251
Claude Jacquier

1. Les politiques intégrées de développement urbain durable . . . 252
2. Des raisons de l'apparition de ces notions et de ces initiatives 255
3. Nouvelles politiques urbaines et gouvernance des villes: le résultat d'une construction mutuelle 257

Conclusion 263

Bibliographie 264

Développement durable, justice environnementale et paysage: la qualité du territoire comme enjeu d'équité sociospatiale 267
Marie-José Fortin

1. Les liens entre paysage et développement social: une question d'approche 268
2. Développement durable et justice environnementale: le droit à un environnement sain dans une perspective d'équité sociale et spatiale 270
3. Politiques publiques et projets de paysage comme nouvelles pratiques de gouvernance territoriale 276
4. Le paysage: nouveau droit civique des sociétés industrielles avancées? 281

Bibliographie 282

La grille d'analyse de développement durable : un outil de changement social en émergence	286
<i>Denis Doré</i>	
1. Réinventer le développement	286
2. Un outil d'intervention au fort potentiel	289
3. Une démarche d'analyse qui opérationnalise les principes du développement durable	292
4. Des analyses pilotes aux résultats convaincants	296
5. Plus qu'une opportunité, une nécessité	298
Bibliographie	303

PARTIE 5

TÉMOIGNAGES DE PRATICIENS ET PRATICIENNES

Du développement social au développement des communautés... au développement social	306
<i>Pierre-Julien Giasson</i>	

1. Le Regroupement régional en développement social	306
2. Les réalisations du RRDS au cours de la dernière année	307

Développement social à Saguenay : vers un nouveau pacte entre une municipalité et son milieu?	309
<i>Paul Girard</i>	

1. La démarche entreprise à Saguenay	309
2. Les grandes conclusions du portrait	311
3. Soutenir l' <i>empowerment</i>	313
4. Un défi de taille, tant pour le milieu que pour Saguenay	314
5. Mieux s'arrimer, sans pour autant s'amarrer	316

Annexe	318
1. La composition de la Commission élargie	318
2. Le mandat de la commission élargie	318
3. Les étapes de la démarche	318

Revitalisation par un développement solidaire	319
<i>Jacques Fiset</i>	

1. La mobilisation	319
2. Action solidaire	320

3. Action municipale	321
4. Développement solidaire	321
En guise de conclusion	323
Le rôle national et régional de la santé publique dans le développement des communautés	324
<i>Claire Millette</i>	
1. Les travaux nationaux en santé publique	325
2. L'évaluation pour une meilleure reconnaissance	328
Bibliographie	330
Développement social : la vision de ceux et celles qui y travaillent	332
<i>Michel Morel</i>	
1. Le Réseau québécois de développement social	332
2. Nature du document	332
3. La question de la définition du développement social	333
4. Le cheminement de notre réflexion	333
5. Les valeurs associées au développement social	333
6. Les principes	334
7. Des conditions essentielles pour le développement social	338
8. Une vision du développement social	339
Notices biographiques	341



**Le développement durable
comme compromis**

La modernisation écologique de l'économie
à l'ère de la mondialisation

Corinne Gendron

2006, ISBN 2-7605-1412-9, 284 pages

Le travail indépendant

Martine D'Amours

2006, ISBN 2-7605-1411-0, 230 pages

**Responsabilité sociale
et environnementale de l'entreprise**

Sous la direction de

Marie-France B. Turcotte et Anne Salmon

2005, ISBN 2-7605-1375-0, 238 pages

**La régulation sociale entre l'acteur
et l'institution / *Agency and Institutions
in Social Regulation***

Pour une problématique historique
de l'interaction / *Toward an historical
understanding of their interaction*

Sous la direction de Jean-Marie Fecteau

et Janice Harvey

2005, ISBN 2-7605-1336-X, 616 pages

**Le Sud... et le Nord dans la
mondialisation. Quelles alternatives ?**

Le renouvellement des modèles
de développement

Sous la direction de Abdou Salam Fall,

Louis Favreau et Gérald Larose

2004, ISBN 2-7605-1318-1, 408 pages

**Altermondialisation, économie
et coopération internationale**

Sous la direction de Louis Favreau,

Gérald Larose et Abdou Salam Fall

2004, ISBN 2-7605-1309-2, 404 pages

**L'économie sociale
dans les services à domicile**

Sous la direction de Yves Vaillancourt,

François Aubry et Christian Jetté

2003, ISBN 2-7605-1085-9, 352 pages

**Développement local, économie sociale
et démocratie**

Sous la direction de Marielle Tremblay,

Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay

avec la collaboration de Martin Truchon

2002, ISBN 2-7605-1182-0, 356 pages

**Pratiques émergentes
en déficience intellectuelle**

Participation plurielle et nouveaux rapports

Sous la direction de Jean-Pierre Gagnier

et Richard Lachapelle

2002, ISBN 2-7605-1180-4, 298 pages

**Mondialisation, économie sociale,
développement local
et solidarité internationale**

Louis Favreau et Lucie Fréchette

2002, ISBN 2-7605-1089-1, 286 pages

**Emploi, économie sociale
et développement local**

Les nouvelles filières

Yvan Comeau, Louis Favreau,

Benoît Lévesque et Marguerite Mendell

2001, ISBN 2-7605-1096-4, 336 pages

**Insertion des jeunes, organisation
communautaire et société**

L'expérience fondatrice des Carrefours
jeunesse-emploi au Québec

Yao Assogba

2000, ISBN 2-7605-1092-1, 168 pages

**Économie sociale et transformation
de l'État-providence dans le domaine
de la santé et du bien-être**

Une recension des écrits (1990-2000)

Christian Jetté, Benoît Lévesque,

Lucie Mager et Yves Vaillancourt

2000, ISBN 2-7605-1087-5, 210 pages

Entraide et services de proximité

L'expérience des cuisines collectives

Lucie Fréchette

2000, ISBN 2-7605-1078-6, 218 pages

Le modèle québécois de développement

De l'émergence au renouvellement

Gilles L. Bourque

2000, ISBN 2-7605-1042-5, 274 pages

Développement économique communautaire

Économie sociale et intervention

Louis Favreau et Benoît Lévesque

1996, ISBN 2-7605-0831-5, 256 pages

Pratiques d'action communautaire en CLSC

Acquis et défis d'aujourd'hui

Sous la direction de Louis Favreau,

René Lachapelle et Lucie Chagnon

1994, ISBN 2-7605-0762-9, 246 pages

CLSC et communautés locales

La contribution de l'organisation

communautaire

Louis Favreau et Yves Hurtubise

1993, ISBN 2-7605-0693-2, 228 pages

**Théorie et pratiques
en organisation communautaire**

Sous la direction de Laval Doucet et Louis Favreau

1991, ISBN 2-7605-0666-5, 488 pages