

**LES DISPOSITIFS DE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS ET TERRITOIRES À
L'ÉPREUVE DU CHANGEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES
*L'intervention collective en soutien à la gouvernance en réseau***

René Lachapelle, Ph.D.

Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire-UQO

Six monographies et deux démarches d'accompagnement ont été réalisées dans le cadre d'une recherche menée depuis cinq ans dans huit collectivités locales – urbaines et rurales – affichant une volonté de prise en charge de leur développement. Utilisant une approche inductive inspirée de la théorisation enracinée (Strauss et Corbin, 1998), elle a permis de constater que ces collectivités locales sont affectées par la transformation du modèle socio-économique qui a présidé à leur développement. Depuis les années 1960 au Québec, le développement de l'intervention collective en soutien aux communautés a permis l'émergence de plusieurs expériences de prise en charge locale inspirées par la perspective d'un développement territorial intégré. Ces expériences qui correspondent à ce que l'on désigne comme le « modèle québécois » (Klein *et al.*, 2014), ont été mises à mal au cours des dernières décennies, particulièrement depuis l'arrivée au pouvoir en 2014 du gouvernement du Parti Libéral du Québec (Richard, Bourque et Lachapelle, 2017). La communication veut mettre en évidence, parmi les facteurs de résilience des systèmes locaux d'action dans ce contexte défavorable, le travail de liaison des praticien.ne.s de l'intervention collective. Le texte présente d'abord le cadre théorique de l'analyse, puis propose une périodisation des rapports entre l'État québécois et la société civile et se conclut en montrant comment la fonction de liaison exercée par les professions de l'intervention collective (Lachapelle, 2014 ; 2017) apporte un soutien significatif à la pérennisation des initiatives de développement des communautés et territoires.

1. Les dispositifs de développement des communautés et territoires

La transformation du modèle de développement et la réponse de l'État aux revendications de collectivités locales et régionales sont favorables à l'émergence de politiques et programmes de développement des communautés et territoires. Ce soutien externe renforce la capacité de concertation des systèmes locaux d'action (SLA) dans l'expérimentation d'une approche de développement territorial intégré.

1.1. Le changement de modèle de développement

Les collectivités locales sont affectées par la transformation du modèle socio-économique qui a présidé à leur développement. Le plus souvent relié à des déterminants externes comme la mondialisation des marchés, l'urbanisation et l'étalement urbain, la désindustrialisation et l'émergence d'une nouvelle économie (Pecqueur, 2003), le changement de modèle dépend aussi de facteurs internes comme le déclin et l'obsolescence des entreprises industrielles, l'épuisement ou la disqualification des ressources du territoire, le vieillissement et la migration des populations locales, la capacité d'établir des rapports de collaboration entre les acteurs du milieu, etc. (GTCD, 2010). Ces transformations créent un contexte d'incertitude et de complexité dans lequel la gestion bureaucratique est supplantée par la gouvernance « misant sur le développement de

réseaux complexes et l'émergence de modes de décision davantage ascendants » (Stoker, 2006 : 41). Au Québec, à compter des années 1960, se sont développées des pratiques de partenariat entre la société civile et l'État pour le développement des territoires. L'expérience du BAEQ en région (Jean, 2016) et celles des comités de citoyens en milieu urbain (Blondin, Comeau et Provencher (2012) ont initié l'élaboration d'une série de politiques publiques soutenant la prise en charge du développement local : création des centres locaux de services communautaires de 1972 à 1985 et des municipalités régionales de comté (MRC) en 1979 ; Programme de développement des collectivités du gouvernement du Canada en 1983 ; la loi du Québec sur les régions, création des centres locaux de développement et Forum de développement social en 1997 ; politique nationale de la ruralité en 2001 et 2007 ; plan d'action gouvernemental en matière de lutte à la pauvreté en 2004 et en 2010 ; etc. Les huit démarches territoriales qui ont fait l'objet de la recherche s'inscrivent dans une telle dynamique.

1.2. Le renforcement des systèmes locaux d'action (SLA)

Les initiatives de prise en charge du développement local et la création d'instances de concertation des acteurs locaux conduisent à la mobilisation des ressources locales dans le cadre de systèmes locaux d'action (SLA) permettant l'articulation des divers leaderships et les rapports du territoire avec les ressources externes. La notion de partenariat local fonctionnel de Geddes (1998) offre une première approche pour définir ce concept : la mise en œuvre d'un tel partenariat repose sur une structure formelle permettant de coaliser les intérêts de divers partenaires autour d'un programme d'action et d'une finalité partagés. Cependant, au sens où nous l'utilisons la notion de SLA ne renvoie pas nécessairement à des rapports de partenariat et doit aussi rendre compte des tensions, voire de la compétition entre les acteurs locaux. De ce point de vue, le concept de système régulateur spatialisé (SRS) de Belley (2014) présente un intérêt certain puisqu'il vise à « comprendre pourquoi et comment, dans un contexte donné, les acteurs, qui sont des “co-opérants” plus ou moins volontaires et autonomes, sont en mesure (ou non), suivant leurs intérêts, leurs représentations et leur ressources, de se coordonner pour accomplir un projet ou résoudre un problème de développement » (Belley, 2014 : 120). Pour camper un SRS il faut prendre en compte les structures sociales, le contexte local et global, les institutions et les acteurs avec leurs ressources et leurs motivations.

Un SLA se caractérise par l'initiative locale et la construction d'un leadership collectif (Klein, 2011). Chaque type d'acteur y apporte des capacités différentes qui favorisent son efficacité de la démarche collective : d'une part, les leaderships locaux liés aux logiques descendantes des programmes, exercés par les directions locales des institutions publiques, les experts qui rendent accessibles les savoirs, et les élus qui assument le pouvoir politique ; d'autre part, les leaderships inscrits dans les logiques ascendantes des initiatives locales, des organismes communautaires et des citoyennes et citoyens. La fonction de liaison se situe au niveau des processus qui assurent la légitimité des actions concertées, et constitue un leadership qui favorise la capacité des acteurs locaux de travailler de concert. Mais il faut aussi compter avec les limites à la capacité d'action que provoquent les divergences entre les acteurs, l'insuffisance de mobilisation des ressources

qu'elles soient locales ou externes, et l'absence de résultats qu'ils soient transitoires ou concrets (Lefebvre et *al.*, 2016).

1.3. La perspective du développement territorial intégré (DTI)

Le DTI est une avenue de réponse au changement : passer de subir à agir la dynamique socioéconomique pour créer une amélioration de la situation des populations et innover en termes de modèle de développement. Il repose sur la mobilisation des forces sociales d'un milieu et des ressources auxquelles il a accès, dans un cadre qui fait tomber les cloisonnements sectoriels – qu'il s'agisse de secteurs-ordres que sont le public, le privé et le tiers secteur, ou de secteurs champs résultant la division administrative de l'action publique (Divay, Belley et Prémont, 2013). L'approche du DTI attire « explicitement l'attention sur la façon dont les réseaux institutionnels et sociaux et les interactions entre les niveaux de gouvernance rendent possible ou compliquent l'innovation à l'échelle locale » et permet de reconnaître comment « les conditions de réussite sont façonnées par la propre histoire du territoire » (notre traduction de Moulaert, McCallum et Hillier, 2013: 20).

Nous retenons quatre indicateurs permettant de reconnaître une démarche comme étant de type DTI :

- la territorialisation de l'activité économique et sociocommunautaire et la prise en compte de la dimension environnementale du développement comme indicateur de processus se manifestant par l'établissement de liens entre les acteurs sur la base d'un territoire d'appartenance ;
- la structuration d'un système local d'action concertée, c'est-à-dire un mécanisme reposant sur la concertation comme processus collectif de coordination basé sur une mise en relation structurée et durable entre des acteurs sociaux autonomes qui acceptent de partager de l'information, de discuter de problèmes ou d'enjeux spécifiques à un territoire afin de convenir d'objectifs et d'action en commun ;
- une démonstration de résultats locaux – transitoires ou concrets – non seulement en termes de partage d'information, mais aussi d'actions manifestant l'accroissement de la capacité d'agir locale ;
- une participation citoyenne incluant les populations exclues : le DTI doit faire une différence pour les personnes, les groupes et les communautés appauvries ou exclues en termes de participation non seulement aux bénéfices du développement recherché, mais aussi à sa définition.

2. Le changement des politiques publiques

Le modèle québécois est un exemple de gouvernance axée sur la valeur publique (Stoker, 2006) qui a permis la coconstruction de politiques publiques favorables au développement des territoires. La nouvelle gestion publique a toutefois marqué les deux dernières décennies au Québec et l'avènement du gouvernement du PLQ en 2014 a marqué une rupture nette avec ce modèle québécois.

2.1. La période du modèle québécois

La fin des Trente glorieuses au milieu des années 1970 a mis fin au modèle d'État social entrepreneur. Les contraintes budgétaires ont alors incité les gouvernements à freiner l'expansion des services publics, ouvrant un espace d'initiatives du milieu associatif. Le modèle québécois (Klein et al., 2014) développé au cours des années 1980 se caractérise par l'innovation sociale et repose sur une structure économique plurielle alliant les secteurs privé, public et l'économie sociale (Lévesque, 2014), une gouvernance territoriale participative fondée sur la concertation (Bourque, 2008) et la coconstruction de politiques publiques majeures (Vaillancourt, 2014) comme par exemple les centres de la petite enfance (CPE), la Politique nationale de la ruralité (PNR), la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, etc. Cette période a été particulièrement propice au développement des SLA dans le cadre de démarches émergeant des communautés et territoires qui bénéficiaient du soutien de programmes publics structurés pour répondre aux requêtes de ces collectivités.

2.2. La nouvelle gestion publique et la référence néolibérale

Au tournant des années 2000, l'influence de la nouvelle gestion publique a introduit une logique gestionnaire qui a ébranlé le modèle. La modification de la Loi du ministère des régions a réduit la place de la société civile dans les conseils d'administration des centres locaux de développement et remplacé les conseils régionaux de développement par des conférences régionales des élus. Toutefois les ressources publiques sont demeurées accessibles pour les communautés locales, même si les règles de reddition de compte devenaient plus restrictives quant à l'autonomie des organismes locaux.

2.3. La rupture

Avec l'arrivée d'un gouvernement inspiré de la *Fourth Revolution* (Micklethwait et Woolridge, 2014), l'État ne considère plus la société civile comme partenaire. Le gouvernement abolit plusieurs politiques qui soutenaient le développement des territoires et donne aux municipalités un statut de gouvernement de proximité. Les grands réseaux institutionnels n'ont plus l'ancrage local favorisant leur contribution aux initiatives de développement territorial. L'effet de ces politiques d'austérité,

C'est de raréfier les innovations sociales présentes dans des expérimentations susceptibles de générer de nouvelles politiques publiques ou des réformes des politiques existantes. Au lieu de canaliser leur énergie inventive dans le développement de nouvelles pratiques et politiques sociales, les acteurs du développement social et les équipes de recherche qui les accompagnent doivent consacrer une part importante de leur énergie à résister aux contreréformes qui s'attaquent au modèle québécois. (Vaillancourt, 2017 : 63)

Cependant l'héritage des approches de DS et DC est encore porté par les directions responsables du volet de liaison avec les communautés. Les territoires qui avaient développé un capital de gouvernance partagée sont en démarche de pérennisation de leur projet collectif. Certaines structures de soutien ont disparu ou bien sont fragilisées notamment en termes de ressources financières, mais nous constatons des effets différents sur les territoires selon le niveau de

cohésion atteint dans les démarches de concertation. L'histoire locale de chaque SLA semble le principal déterminant : le niveau de satisfaction généré dans le cadre de leur expérience collective incite les acteurs à faire en sorte de ne pas perdre les acquis auxquels ils tiennent. Les ressources sont restreintes, mais on mise sur l'engagement et la prospection de nouveaux soutiens, notamment du côté de la philanthropie. Il faut toutefois voir qu'il s'agit de palliatifs : « Si l'affaiblissement et la dé-construction de ces politiques nationales se prolongeaient trop, les dégâts pourraient devenir irréparables et les marges de manœuvre des acteurs locaux seraient réduites de manière encore plus irrémédiable » (Vaillancourt, 2017 : 64).

3. La fonction de liaison comme intervention de soutien à la pérennisation des SLA

Les communautés et territoires n'ont pas perdu seulement des ressources financières (Vachon, 2017), mais aussi une importante expertise développée par celles et ceux qui occupaient dans les SLA des professions d'intervention collective qui exercent une fonction de liaison : organisatrices communautaires dans les centres intégrés et les centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux, agents de développement dans les structures municipales, intervenants collectifs en milieu communautaire ou dans les organismes philanthropiques, etc. L'abolition de nombreux postes suite à la disparition des CLD et des CRÉ a de plus privé les petites communautés de précieuses ressources d'accompagnement. Les instances régionales permettaient un certain partage de ces ressources professionnelles. Leur disparition rend plus complexes les démarches de développement territorial et plus précaire l'équité entre les territoires. Ces professions jouent un rôle déterminant pour la gouvernance des réseaux dans une perspective de développement territorial intégré.

3.1. Une compétence professionnelle dans le cadre complexe de l'intersectorialité

Essentiellement, la fonction de liaison repose sur un ensemble de cinq actions permettant de mettre en lien les acteurs d'un système local d'action (SLA) et d'accroître leur capacité collective d'agir et de produire des résultats : connaître le milieu, mobiliser les acteurs, garantir la cohésion, démocratiser les rapports au pouvoir et rendre accessibles les ressources (Lachapelle, 2017). En pratique, c'est une fonction qui permet d'assurer l'équité de participation et les diverses traductions permettant la collaboration entre acteurs ayant des intérêts différents.

Connaître le milieu c'est bien sûr savoir utiliser les données statistiques et les profils de territoire, mais c'est surtout avoir une capacité de présence dans la communauté. La marque distinctive de cette compétence c'est la familiarité avec le milieu et la connaissance des liens sociaux entre les personnes et les organismes. Cette connaissance relationnelle et dynamique est le fruit de l'expérience, donc de la durée de présence dans le milieu et de la carte de relations établie par l'OC ou l'ADR. Connaître le milieu c'est être proche des gens.

Mobiliser les acteurs c'est d'abord établir des liens avec eux et entre eux : « Pour pouvoir travailler ensemble, il faut d'abord se connaître et se reconnaître ». C'est accompagner le SLA dans une démarche d'action – réflexion – action de façon à développer des leaders et une intelligence collective au service du milieu et de ses projets. Mobiliser, c'est miser sur les forces

du milieu pour lui permettre de développer son autonomie d'action : c'est essentiellement faire avec les gens pour qu'ils deviennent des citoyennes et citoyens actifs.

Garantir la cohésion du SLA c'est mettre à contribution tout ce qui peut tisser et renforcer les liens entre les acteurs, élargir leurs réseaux de relations et les rendre conscients de leurs forces. Cela exige d'assurer la transparence et la circulation de l'information et d'entretenir entre les acteurs les conditions du dialogue y compris dans les situations de conflit, en posant au besoin des gestes de médiation. Pour garantir la cohésion, l'intervenant.e doit être reconnu comme une personne fiable.

Démocratiser les rapports au pouvoir c'est favoriser la participation des citoyens et citoyennes, y compris ceux et celles qui sont sans pouvoir : « Il y aura pour moi toujours nécessité de m'assurer que la parole citoyenne est entendue ». Pour y arriver, il faut développer des démarches inclusives, mais aussi la capacité d'agir des gens et accepter de vivre les rapports de force par lesquels passe le renforcement de la capacité démocratique des SLA. Cela suppose que les professionnels aient un sens politique.

Rendre accessibles les ressources c'est mobiliser les ressources locales et donner accès aux ressources externes requises pour que le SLA réalise ses projets. L'engagement des acteurs locaux est essentiel pour décrocher les ressources financières sans lesquelles il ne serait pas possible de réaliser des projets. C'est finalement le test de la fonction de liaison : amener un SLA à produire des résultats, donc être efficace.

3.2. Les intervenants collectifs comme sherpas pour un DTI

La fonction de liaison permet aux divers leaderships constitutifs d'un SLA de travailler de façon concertée. Exercer la fonction de liaison c'est assumer un leadership de processus au service à la fois des leaderships de pouvoir, institutionnel et politique, et des leaderships de participation, citoyen et communautaire. Être passeur, c'est faire en sorte que tous les acteurs aient la possibilité d'apporter leur contribution dans le cadre de SLA efficaces. Les professionnel.le.s de l'intervention collective ne remplissent pas à eux seul toutes les fonctions de liaison, mais ils mettent tous en œuvre les dimensions constitutives de cette fonction déterminante pour une gouvernance partagée essentielle pour des démarches de DTI.

3.3. Le défi de pérenniser le patrimoine des SLA

Les transformations des politiques publiques ne laissent guère d'espoir de restaurer les structures développées dans le cadre du modèle québécois. Mais elles constituent un défi que des communautés et des territoires ont décidé de relever en réorganisant leurs ressources autour d'un projet révisé de DTI. Une coalition d'organismes, dont la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire, a entrepris une démarche de veille stratégique « pour mieux comprendre les changements et soutenir les acteurs dans leur prise de décision et leurs efforts d'adaptation » (<http://www.communagir.org/projets-partenariaux/operation-veille-et-soutien-strategiques>). Les communautés et les territoires n'ont d'autre choix que de passer en mode

innovation et d'entreprendre l'élaboration d'un nouveau projet de société qui restaure la participation citoyenne pour occuper les territoires plutôt que d'y survivre.

Bibliographie

Belley, Serge (2014), « La notion de “système régulateur spatialisé”. Une notion opératoire féconde pour analyser et comparer la gouvernance et la transformation des territoires », in Robitaille, Martin et Marc-Urbain Proulx, *Sciences et territoire, Tome 2 Défis méthodologiques*, Québec : Presses de l'Université du Québec, p.120-139.

Blondin, Michel, Yvan Comeau et Ysabel Provencher (2012). *Innover pour mobiliser. L'actualité de l'expérience de Michel Blondin*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 173p.

Bourque, Denis (2008). *Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 142p.

Divay, Gérard, Serge Belley et Marie-Claude Prémont (2013). « Introduction. Présentation du thème et des contributions à ce numéro spécial. La collaboration intersectorielle : spécificités, questionnements et perspectives ». Dans Divay, G., Belley, S et Prémont, M.C. (dir) *The innovation journal : The Public Sector Innovation Journal/La Revue de l'innovation : La revue de l'innovation dans le secteur public*, vol 18 n° 2. Article 1.

Groupe de travail sur les communautés dévitalisées (GTCD, 2010), *Des communautés à revitaliser. Un défi collectif pour le Québec, Rapport du groupe de travail sur les communautés dévitalisées*, Québec : Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire, 58p.

Jean, Bruno (dir.) (2016). *Le BAEQ revisité. Un nouveau regard sur la première expérience de développement régional au Québec*, Québec : Presses de l'Université Laval, 215p.

Klein, Juan-Luis (2011), « Économie sociale et territoire en contexte de mondialisation. Le développement par l'initiative locale », dans Bellemare, Guy et Juan-Luis Klein, *Innovation sociale et territoire. Convergences théoriques et pratiques*, Québec : Presses de l'Université du Québec, p.175-194.

Klein, Juan-Luis, Jean-Marc Fontan, Denis Harrisson et Benoît Lévesque (2014). « L'innovation sociale au Québec : un système d'innovation fondé sur la concertation », dans Klein, Juan-Luis, Jean-Louis Laville et Frank Moulaert (dir.), *L'innovation sociale*, Toulouse : Éditions ÉRÈS, p.193-246.

Lachapelle, René (2017), *Être passeur, la fonction de liaison en organisation communautaire*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 156p.

Lachapelle, René (2014), « La fonction de liaison en organisation communautaire », *Service social*, Vol. 60, n° 2, p.115-129.

Lachapelle, René et Denis Bourque (2016), *L'Écoterritoire habité de la MRC de La Matapédia. Un projet collectif de développement durable*, Cahier de la CRCOC, no.16-05, 99p.

- Lachapelle, René et Denis Bourque (2015b), *Shawinigan. De la diversification économique à COMPLICE, une démarche de développement intégré*, Cahier de la CRCOC, no.15-03, 127p.
- Lachapelle, René et Denis Bourque (2015a), *La Table de développement social de Rivière-des-Prairies : gouvernance de réseau et démocratie participative*, Cahier de la CRCOC, no.15-01, 100p.
- Lefebvre, C., M. Galarneau, A. Bilodeau et L. Potvin (2016), *Agir en amont sur les conditions de vie par l'action locale concertée : le cas de l'Initiative montréalaise de soutien au développement social local*, Léa-Roback Centre de recherche sur les inégalités sociales de santé de Montréal.
- Lévesque, Benoît (2014). « La contribution de la “nouvelle sociologie économique” à l’analyse des territoires sous l’angle de l’économie plurielle », dans Lévesque, Benoît, Jean-Marc Fontan et Juan-Luis Klein (dir.), *L’innovation sociale. Les marches d’une construction théorique et pratique*, Québec : Presses de l’Université du Québec, p.245-265.
- Micklethwait, John & Adrian Woolridge (2014), *The Fourth Revolution. The Global Race to Reinvent the State*, New York: Penguin Books.
- Moulaert, Frank, Diana MacCallum et Jean Hillier (2013), “Social innovation: intuition, precept, concept, theory and practice”, dans Moulaert, Frank, Diana McCallum, Abid Mehmood et Abdelillah Hamdouch (Ed.), *The International Handbook on Social Innovation, Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA): Edward Elgar, p.13-24
- Pecqueur B (2003), « La construction d’une offre territoriale attractive et durable. Vers une mutation des rapports entreprise – territoire », dans Fontan J-M, J-L Klein et B Lévesque (dir.), *Reconversion économique et développement territorial. Le rôle de la société civile*, Québec : Presses de l’Université du Québec, p.35-49.
- Richard, Julie, Denis Bourque et René Lachapelle (2017), *Impacts de la transformation des politiques publiques sur le développement des territoires*, Cahier de la CRCOC, no.17-03, 80p.
- Stoker, Gerry (2006), “Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance?”, *The American Review of Public Administration*, vol.36 n°1, p.41-57.
- Strauss, Anselm et Juliet Corbin (1998), *Basics of Qualitative Research, Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Thousands Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, 312p.
- Vachon, Bernard (2017), « Les libéraux et le développement régional. La main qui prend est plus gourmande que la main qui donne », *Le Devoir*, 3 juin.
- Vaillancourt, Yves (2014). *Note de recherche sur l’apport de l’économie sociale et solidaire dans la co-construction démocratique des politiques publiques : réflexions ancrées dans*

des expériences canadiennes, québécoises et latino-américaines, Copublication CRISES et LAREPPS, UQÀM, Les cahiers du CRISES ET 1406, 69p.

Vaillancourt, Yves (2017). *Marges de manœuvre des acteurs locaux de développement social en contexte d'austérité*, Copublication CRCOC – CRISES –ARIMA, Cahier 17-01, 97p.