



Impacts de la transformation des politiques publiques sur le développement des territoires

**Julie Richard
Denis Bourque
René Lachapelle**

Cahier no 17-03

ISBN 978-2-89251-590-9 (version imprimée)

ISBN 978-2-89251-591-6 (pdf)

Février 2017



La Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (CRCOC) a débuté ses activités le 1er janvier 2008. Elle est située à l'Université du Québec en Outaouais (UQO) et possède son propre site Internet : <http://www.uqo.ca/croc/>. Elle fut la première chaire en travail social reconnue par le programme des chaires de recherche du Canada <http://www.chairs.gc.ca/>. Ce dispositif de recherche se consacre à produire des connaissances visant le développement de l'organisation communautaire dans le service public et dans le milieu communautaire par la compréhension des conditions de succès et de renouvellement de cette pratique confrontée à la transformation des politiques et services publics, à celle des communautés ainsi que des mouvements sociaux. Renouvelée en 2013 pour une deuxième période de cinq ans, la chaire mène des travaux de recherche et de diffusion sur des interventions professionnelles qui rendent possible les actions collectives contributives au développement des communautés territoriales tant urbaines que rurales.

La programmation vise à mieux comprendre les systèmes locaux d'action concertée qui se construisent à l'interface des politiques publiques et de la mobilisation des acteurs locaux, et cela avec le concours des professionnels de l'intervention collective. Les travaux se déploient autour de trois axes : les pratiques d'action collective concertée sur une base territoriale, les déterminants de l'action et de l'intervention collectives et la contribution des professions de l'intervention collective.

La présente recherche documentaire s'inscrit dans les travaux de la Chaire visant à mieux comprendre le territoire comme espace de développement soutenable en termes d'intégration et de transversalité des pratiques d'action collective dans le contexte de crise du modèle de développement. Elle aborde les pratiques professionnelles en soutien au développement de territoire et à leur transformation à partir de pratiques-terrain représentatives, innovantes et significatives.

La chaire favorise un renouvellement des pratiques basé sur les meilleurs processus favorisant le développement des communautés par l'accession des populations au rang d'acteurs sociaux. Elle souhaite associer les professionnels concernés, les organismes qui les emploient ainsi que les milieux où se pratique le développement de territoire à la définition, la réalisation et la diffusion des connaissances produites par la recherche. La CRCOC se consacre à la diffusion et à la valorisation des connaissances en publiant des cahiers, en rédigeant des articles et des ouvrages, en livrant des communications et des conférences, en organisant des séminaires, des activités de formation, de consultation et d'accompagnement.

NOTES BIOGRAPHIQUES DES AUTEURS

Julie Richard est doctorante en santé communautaire à l'Université Laval et professionnelle de recherche à la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (CRCOC). Formée en service social à l'Université Laval notamment, elle a été organisatrice communautaire hors du réseau de la santé et des services sociaux, plus précisément dans les quartiers centraux de la ville de Québec et sur le territoire de Charlevoix. Elle y a cofondé et coordonné un organisme communautaire dédié à soutenir le développement global des jeunes et leur participation sociale et citoyenne. Elle s'intéresse aux recherches participatives, aux questions d'inégalités sociales de santé et celles de l'*empowerment* des jeunes au sein des territoires, au Québec et ailleurs dans le monde.

Denis Bourque est professeur titulaire au Département de travail social de l'Université du Québec en Outaouais. Il est également titulaire de la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire. Il a été organisateur communautaire au CLSC Seigneurie-de-Beauharnois de 1975 à 1990 et coordonnateur des services à la communauté au CLSC Jean-Olivier-Chénier de 1990 à 2002. Ses travaux de recherches et publications concernent l'organisation communautaire, le développement des communautés et le partenariat entre organismes communautaires et établissements publics. En 2007, il a codirigé avec Comeau, Favreau et Fréchette un ouvrage intitulé *Organisation communautaire, fondements, approches et champs de pratique*. Il a publié en 2008 un second ouvrage aux Presses de l'Université du Québec dont le titre est : *Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés*. Il a cosigné avec René Lachapelle en 2010 un troisième ouvrage toujours aux Presses de l'Université du Québec dont le titre est : *Service public, participation et citoyenneté, L'organisation communautaire en CSSS*. Il publie en 2017 aux éditions Champ social un livre codirigé avec Cyprien Avenel intitulé *Dynamiques de l'intervention collective et transformation des politiques sociales Regard croisé France-Québec sur le développement social et territorial*.

René Lachapelle détient un Ph.D. en Service social de l'Université Laval et il est stagiaire postdoctoral à la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (UQO). Il a été organisateur communautaire au CLSC du Havre puis CSSS Pierre-De Saurel (Sorel-Tracy) de 1985 à 2009 et président du Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire en CLSC et centres de santé (RQIIAC) de 2002 à 2006. Il est actuellement président du Groupe d'économie solidaire du Québec (GESQ). Ses travaux de recherches et publications concernent l'organisation communautaire, le développement des communautés et la coopération internationale de proximité. Il publie en 2017 aux Presses de l'Université du Québec *Être passeur. La fonction de liaison en organisation communautaire*. Il a cosigné avec Denis Bourque en 2010 un ouvrage aux Presses de l'Université du Québec dont le titre est : *Service public, participation et citoyenneté, L'organisation communautaire en CSSS*. Il a aussi collaboré à la rédaction de

Pratiques d'organisation communautaire en CSSS. Cadre de référence du RQIAC (2010)
publié aux Presses de l'Université du Québec.

SOMMAIRE

Ce cahier de recherche présente les résultats d'une analyse documentaire qui vise à mieux comprendre les effets des récentes transformations des politiques publiques sur le développement des territoires à partir de la perspective des acteurs collectifs. Cette démarche a permis de dégager des constats transversaux quant à certaines des préoccupations les plus saillantes de ces acteurs. Nous avons mobilisé une littérature référant à ces concepts pour mieux comprendre leurs nuances et subtilités.

Nous présentons donc cette analyse en chapitres qui permettent d'abord de saisir le contexte dans lequel cette démarche se situe et l'histoire qui a forgé le concept de développement des territoires à travers divers angles et perspectives. Ensuite, nous précisons de quelles transformations il s'agit et les effets engendrés sur différents domaines et champs d'action publique. Le cœur de l'analyse au chapitre 3 élabore sur les concepts qui préoccupent les acteurs collectifs et qui ont trouvé écho dans la littérature. Cette analyse poursuit aussi l'objectif d'identifier des défis pour la suite et de dégager des pistes et enjeux pour la recherche et la formation.

Cette analyse documentaire s'articule autour du questionnement suivant : quels effets les récentes transformations des politiques publiques depuis 2014 ont-elles sur le développement territorial et sur la possibilité que ce développement s'opère de façon intégrée ?

Le premier chapitre montre comment la gouvernance de l'action publique, sous l'influence combinée du néolibéralisme et de l'état des finances publiques, affecte l'évolution du modèle partenarial qui caractérise le développement des territoires au Québec. Bien que plusieurs périodes de l'histoire aient été marquées par diverses transformations sociales et politiques, la participation de la société civile à l'élaboration de politiques publiques, notamment les premières politiques familiales et la politique nationale de la ruralité, a permis de déployer des orientations progressistes qui ont amélioré les conditions de vie et assuré le développement des territoires au Québec. Ce qui différencie la période actuelle de toutes les transformations qui ont eu cours dans l'histoire de l'action collective c'est la tendance de l'État à rompre avec le dialogue social pourtant nécessaire au modèle partenarial. La transformation récente des politiques publiques est en effet caractérisée par l'abrogation des ancrages institutionnels qui permettaient la participation de la société civile aux décisions encadrant le développement des territoires et d'assurer une certaine démocratie participative. Par conséquent, tendre vers une vision intégrée du développement territorial comporte de nombreux défis qu'il convient de souligner. Ce concept a été analysé à partir de plusieurs points de vue et en tenant compte de trois périodes distinctes selon le rôle joué par l'État et la société civile, soit : 1) de la révolution tranquille au développement régional (1960-1980) ; 2) les nouvelles approches de développement

régional (1980-2000) ; et 3) l'approche néolibérale jusqu'aux transformations récentes (2003-2016), ouvrant une quatrième période en train de s'écrire. Après avoir retracé ces repères qui marquent l'évolution du concept de développement territorial à travers le temps, nous convenons que le développement territorial intégré peut être compris comme une pratique multisectorielle où les logiques ascendante et descendante se rencontrent et où différents niveaux d'analyse doivent être conjugués par une diversité d'acteurs.

Le deuxième chapitre précise la nature de ces transformations en soulignant les faits saillants dans chacun des domaines de l'action publique. Bien qu'il soit encore tôt pour identifier et surtout mesurer de manière exhaustive les impacts réels de ces transformations, il est tout de même possible de dresser un portrait de la situation et de documenter certains faits et leurs répercussions dans l'immédiat en termes de santé et services sociaux, sur le plan du développement et de l'occupation du territoire, de l'action communautaire et du développement des régions.

Le troisième chapitre au cœur de l'analyse présente, à partir d'une étude documentaire, la perspective et les préoccupations des acteurs collectifs sur ces transformations. En somme, les acteurs collectifs souhaitent qu'on accorde une attention particulière à la municipalisation du développement et aux enjeux que cela soulève. La discussion porte sur l'évolution du rôle des personnes élues et des acteurs locaux; sur la reconnaissance des complexités du développement intégré et de la gouvernance partagée; sur la compréhension du concept polysémique de développement; sur la place du développement social dans la municipalisation; sur la participation sociale et citoyenne; sur l'évolution du rôle de la philanthropie; et enfin, sur l'innovation sociale à l'échelle des territoires.

Rendre compte des impacts des récentes transformations des politiques publiques sur le développement des territoires en faisant dialoguer les acteurs collectifs, c'est en quelque sorte, avec la modestie qui s'impose, tenter de faire un bilan des dernières années et de comprendre ce qui s'est passé et ce qui se passe, mais aussi tenter de reconnaître les forces et les limites de l'action collective en regard du développement. Le chapitre 4 aborde certains défis qui demeurent, et appelle à la vigilance au regard de la tension entre innovation et institutionnalisation, de l'éthique du développement, de l'équité territoriale, de l'équité intergénérationnelle et culturelle et, enfin, du croisement des regards et des savoirs.

Le cinquième chapitre soulève quelques enjeux pour la recherche et l'intervention et la conclusion soutient que la municipalisation du développement soulève des enjeux de taille en regard notamment de la gestion démocratique des processus; de la participation sociale, politique et citoyenne; et de l'éthique de développement. Ces transformations donnent lieu à bon nombre de défis qui représentent des opportunités pour renouveler ou renforcer les pratiques de développement territorial ou qui questionnent les espaces citoyens.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ACRONYMES	p. ix
INTRODUCTION	p. 1
1. LE CONTEXTE	p. 3
1.1. Comment le concept de mondialisation intervient-il dans l'action publique	p. 3
1.2. Le développement des territoires : vers une vision intégrée	p. 5
1.3. Un peu d'histoire	p. 5
1.3.1. Du modèle de la révolution tranquille au développement régional : un État centralisateur	p. 6
1.3.2. Les nouvelles approches du développement régional : un État accompagnateur	p. 8
1.3.3. De l'approche néolibérale jusqu'aux transformations actuelles : un État « moderne » ?	p. 10
2. LES TRANSFORMATIONS ET LEURS EFFETS SUR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL	p. 13
2.1. De quelles transformations parle-t-on ?	p. 13
2.2. Les effets sur le développement territorial	p. 17
3. LE REGARD DES ACTEURS SUR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL	p. 23
3.1. Les acteurs collectifs ciblés	p. 23
3.2. De la <i>Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité du territoire au Pacte rural</i>	p. 23
3.3. Les préoccupations des acteurs collectifs	p. 26
3.3.1. La municipalisation du développement	p. 26
3.3.2. L'évolution du rôle des personnes élues et des acteurs locaux	p. 29
3.3.3. Un défi de reconnaissance des complexités	p. 30
3.3.4. Vers une gouvernance partagée : quels enjeux ?	p. 30
3.3.5. Le concept de développement : quels enjeux soulève son caractère polysémique ?	p. 32
3.3.6. La place du développement social dans la municipalisation du développement	p. 33
3.3.7. La participation citoyenne ou participation sociale et politique	p. 35
3.3.8. Quelques repères définitionnels	p. 36
3.3.9. Quels enjeux pour la participation en contexte mouvant ?	p. 37
3.3.10. L'évolution de la philanthropie	p. 39
3.3.11. L'innovation sociale	p. 42

3.3.12. L'économie sociale et solidaire	p. 45
3.4. Ce que nous disent les préoccupations des acteurs collectifs	p. 45
4. QUE PEUT SIGNIFIER MAINTENANT « DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL INTÉGRÉ » OU « DÉVELOPPEMENT INTÉGRÉ DES TERRITOIRES »?	p. 47
4.1. La tension entre innovation et institutionnalisation	p. 47
4.2. L'éthique du développement	p. 48
4.3. L'équité territoriale	p. 49
4.4. L'équité intergénérationnelle et culturelle	p. 50
4.5. Le croisement des regards et des savoirs	p. 51
5. QUELS ENJEUX POUR LA RECHERCHE ET LA FORMATION ?	p. 53
CONCLUSION	p. 55
BIBLIOGRAPHIE	p. 57

LISTE DES ACRONYMES

A21L	Agenda 21 local
BAEQ	Bureau d'aménagement de l'Est du Québec
CDC	Corporation de développement communautaire
CDEC	Corporation de développement économique communautaire
CLD	Centre local de développement
CRD	Conseil régional de développement
CRÉ	Conférence régionale des élus
CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
CPDC	Collectif des partenaires du développement des communautés
CSBE	Conseil de la santé et du bien-être
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
FQM	Fédération québécoise des municipalités
MRC	Municipalité régionale de comté
OPDQ	Office de planification et de développement du Québec
PLQ	Parti Libéral du Québec
PPP	Partenariat public-privé
PQ	Parti Québécois
RQDS	Réseau québécois de développement social
RQIIAC	Regroupement québécois des intervenantes et intervenants en action communautaire en CSSS
RQRI	Réseau québécois de revitalisation intégrée
RQVVS	Réseau québécois des villes et villages en santé

SADC	Société d'aide au développement des collectivités
SRQ	Solidarité rurale du Québec
TISS	Territoires innovants en économie sociale et solidaire
UMQ	Union des municipalités du Québec

INTRODUCTION

Ce cahier de recherche présente les résultats d'une analyse documentaire qui vise à mieux comprendre les effets des récentes transformations des politiques publiques québécoises sur le développement des territoires à partir de la perspective des acteurs collectifs. Cette démarche a permis de dégager des constats transversaux quant aux préoccupations les plus saillantes que ces changements soulèvent.

Nous présentons donc cette analyse en plusieurs chapitres qui permettent d'abord de saisir le contexte dans lequel cette démarche se situe et l'histoire qui a forgé le concept de développement des territoires à travers divers angles et perspectives. Ensuite, nous précisons de quelles transformations il s'agit et les effets engendrés dans différents domaines et champs d'action publique. Nous retrouvons le cœur de l'analyse au chapitre 3 où nous élaborons sur les concepts qui préoccupent les acteurs collectifs et qui ont trouvé écho dans la littérature. Cette analyse poursuit aussi l'objectif d'identifier des défis pour la suite et de dégager des pistes et enjeux pour la recherche et la formation.

L'analyse documentaire s'articule autour du questionnement suivant : quels effets les récentes transformations des politiques publiques depuis 2014 ont-elles sur le développement territorial et sur la possibilité que ce développement s'opère de façon intégrée ? Nous optons d'analyser ces transformations du point de vue des acteurs collectifs qui sont au cœur de ces transformations notamment par leur rôle de réseautage des instances concernées ou par leur rôle d'analyse et d'accompagnement du développement collectif. Que disent-ils par rapport aux effets de ces transformations ? Quelles sont leurs préoccupations à cet égard ?

Pour élaborer ce cahier de recherche nous avons réalisé une analyse documentaire basée sur une recherche bibliographique menée principalement dans la littérature grise selon une approche méso-sociale correspondant à la perspective des acteurs. Nous avons par ailleurs utilisé la littérature scientifique à partir de banques de données selon des termes associés à la notion de développement des territoires et ceux dégagés dans notre analyse croisée. La période couverte par l'analyse documentaire de la littérature grise est 2014-2016. Notre méthode d'analyse emprunte les règles de la théorisation ancrée (Glaser et Strauss, 1967; Glaser, 1992; Paillé, 1994 et 2012). Considérant les choix qui ont été faits, nous reconnaissons certaines limites de ce cahier de recherche. D'abord, notre analyse a pris appui sur un nombre déterminé d'acteurs collectifs choisis en fonction de leur pratique au sein de territoires et liés à un réseau national. Il est évident que d'autres acteurs auraient pu enrichir cette analyse mais les limites de temps ont obligé à faire des choix. Également, il n'a pas été possible de considérer la totalité de la documentation recensée. Cela ne remet pas en cause la rigueur de la démarche.

1. LE CONTEXTE

« Chaque époque est marquée par un enjeu spécifique autour duquel gravitent de gré ou de force, directement ou indirectement, toutes les institutions, tous les débats et tous les combats. Cet enjeu, aujourd'hui c'est la mondialisation de l'économie, qui draine dans sa logique mercantile toutes les ressources de la planète, toutes les cultures et tous les aspects de la vie » (Gélinas, 2000 : 17 cité par Lapaige, 2009 : 101).

1.1. Comment ce concept de mondialisation intervient-il dans l'action publique ?

Dans les années 1980 au Québec, la remise en question de l'État-providence réactualise l'élan démocratique insufflé par les mouvements sociaux de la précédente décennie (Klein *et al.*, 2014). Le Québec devient une « pépinière d'idées et d'expérimentations pointant vers la solidarité et la démocratie » qui « se traduisent par une cohabitation de trois sphères socioéconomiques : les sphères du privé, du public et du social » (ibid. : 197).

Toutefois, la gouvernance de l'action publique, sous l'influence combinée du néolibéralisme, de l'état des finances publiques, de certains concepts économiques et de l'informatisation des processus administratifs, tend vers des modes de gestion qui réfèrent davantage aux modes de fonctionnement des administrations privées (Amar et Berthier, 2007). Ainsi, ces méthodes se sont peu à peu répandues, constituant le courant de la Nouvelle gestion publique (NGP) où les individus deviennent des clients plutôt que des citoyens contribuables (Klein, 2014 ; Amar et Berthier, 2007). Selon certains, ces nouvelles méthodes déployées, de manière plus ou moins importante et sous des diverses formes, dans l'ensemble des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ainsi que dans de multiples pays à faible revenu, ont instauré l'idée d'une logique marchande dans le secteur public, transformant les pratiques (Piron, 2003 ; Amar et Berthier, 2007) et posant certains enjeux toujours d'actualité.

Au Québec, cette approche, adoptée par les gouvernements québécois au tournant des années 2000, semble avoir ébranlé le modèle partenarial qui caractérisait jusqu'alors l'État québécois (Lévesque, 2012). Toutefois, malgré cette influence fragilisante de la NGP, la perspective partenariale a persisté. En effet, ce « modèle québécois » (Klein *et al.*, 2014) développé depuis les années 1980, qui se caractérise par l'innovation sociale du fait qu'il repose sur une structure économique plurielle alliant les secteurs privé, public et d'économie sociale (Lévesque, 2014a), une gouvernance territoriale participative fondée sur la concertation (Bourque, 2008) et la coconstruction de politiques publiques majeures (Vaillancourt, 2014), continuait à faire naître des initiatives politiques et citoyennes 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. (Vaillancourt, 2014). De fait, malgré les contraintes fortement promues par le discours néolibéral incarné par les politiques du déficit zéro (Lévesque, 2012 et 2014 ; Vaillancourt, 2017), l'émergence

d'organisations et d'institutions dans lesquelles la société québécoise a pu ancrer son modèle partenarial renforce cette idée que le Québec serait une société résiliente, créative et capable d'innovation.

Or la mouvance actuelle semble avoir un impact différent sur le développement des territoires comparativement aux transformations qui ont eu cours dans les dernières décennies. Soulignons notamment les transformations institutionnelles (Nguyen, 2016), l'abandon ou la modification de politiques mentionnées précédemment et des programmes favorables à la participation citoyenne et les mesures budgétaires axées sur le retour à l'équilibre budgétaire au moyen de restrictions dans les dépenses publiques et la privatisation (Lachapelle, 2016). Une certaine rupture se fait sentir avec les avancées du modèle québécois. Les décisions politiques actuelles sont à cet égard marquantes, notamment celle de retirer à Solidarité rurale du Québec le statut d'organisme conseil auprès du gouvernement en matière de ruralité et d'abolir la Politique nationale de la ruralité pourtant reconnue comme fortement innovatrice par l'OCDE et qualifiée comme telle aussi par les spécialistes du domaine (Jean, 2012 ; Jean, Dionne et Desrosiers, 2014 ; Solidarité rurale du Québec, 2015 ; Simard et Leclerc, 2016). Plus encore, des auteurs postulent qu'une nouvelle territorialité émerge où la pluralité des régions subit les effets de la mondialisation, où les territoires sont « laissés en pâture aux forces économiques, maintenant nettement plus mondialisés devant un État social en recul » (Prémont, 2015 :61) et que se construit un nouveau type d'État basé sur une logique de concurrence (Nguyen, 2016 ; Klein, 2014). D'autres, considèrent que le contexte peut être propice à la création de nouvelles alliances, de nouvelles solidarités « forcées » ouvrant des fenêtres d'opportunité qui révéleraient encore une fois la résilience des acteurs qui a caractérisé l'histoire du développement des territoires au Québec (Morin ; 2006 ; Lachapelle et Bourque, 2010 ; Proulx, 2011 ; 2015 ; Lévesque, 2012 et 2014 ; Joyal, 2015 ; Jean, 2015 ; Vaillancourt, 2017 ; TIESS, 2016 ; RQDS, 2016).

En somme, les dernières transformations des politiques publiques semblent poursuivre la logique du déploiement des principes de la NGP posant ainsi les jalons d'un État néolibéral (Nguyen, 2016), provoquant une remise en question des modes d'interaction sociale et des mécanismes développés pour encadrer la collaboration entre le privé et le public et générant une réorganisation de la gouvernance territoriale. Qu'à cela ne tienne, l'émergence potentielle de mouvements innovants et solidaires mérite d'être examinée de plus près dans le but de mieux comprendre ces transformations et les mouvances du développement des territoires au Québec. Quelles formes prendra la résilience ou la résistance des acteurs et comment teintera-t-elle le développement des territoires ? Il importe cependant à ce stade-ci de préciser ce que l'on entend exactement par développement des territoires.

1.2. Le développement des territoires vers une vision intégrée

Au fil des années, les perspectives du développement des territoires ont été influencées par les paradigmes de l'économie, certaines logiques du développement social et les enjeux de l'environnement, réfléchis de façon sectorielle. Il est intéressant de constater que, par conscience ou obligation, on en vient à considérer l'ensemble des dimensions qui ont trait au territoire. L'évolution du concept de développement des territoires invite tous les acteurs à décloisonner leurs pratiques et à relever des défis s'y rattachant afin de mieux soutenir les systèmes locaux d'action collective ciblant les enjeux transversaux autour d'un projet de développement intégré (Bourque, 2012) comme réponse aux enjeux sociopolitiques et économiques de notre ère en pleine transformation. Ce décloisonnement propose de considérer le territoire comme un champ d'intersectorialité, ce qui en fait un lieu de « sens » qui invite avant toute chose à s'interroger sur ce que signifie « vivre ensemble quelque part » (Beaudry et Dionne, 1996 :3). Alors que les mouvements mondialisés accélèrent la circulation des personnes et des marchandises (Proulx, 2011 ; Lautier, 2006), la vie en société se réduit de plus en plus à des espaces fonctionnels et parfois passagers. La puissance des lieux est peut-être plus précisément de fonder l'interaction sociale concrète entre les individus et les groupes et de nous rappeler la permanence des besoins et des désirs humains comme si la solidarité sociale devait prendre appui sur une certaine territorialité pour pouvoir mieux se cimenter (Beaudry et Dionne, 1996). Ces auteurs avancent que l'« être ensemble » sur un même territoire impose des régulations territoriales et communautaires qui peuvent contrecarrer des logiques fonctionnelles de mobilité et de compétitivité des individus. En ce sens, les pratiques collectives territoriales pourraient bien constituer une forme de résistance (teintée d'une certaine résilience) aux logiques de réorganisation actuelles parce qu'elles obligent à proposer des formes renouvelées d'alliance dans le cadre desquelles les forces institutionnelles, communautaires et citoyennes formuleraient la prochaine mouture de politiques génératrices de santé et favorables au développement social et donc au développement durable des territoires.

1.3. Un peu d'histoire

Plusieurs lorgnettes ont été utilisées pour examiner les concepts liés au développement des territoires notamment les concepts d'espace, d'individus et de collectivités. Une revue sommaire des écrits nous a permis de mieux comprendre certains concepts qui ont tracé la voie à l'articulation du concept de développement territorial intégré. Ainsi, nous serons à même de mieux percevoir les concomitances avec la stratégie d'occupation et de vitalité des territoires adoptée par le gouvernement (Québec, 2011) ainsi qu'avec les transformations des politiques publiques qui ont cours actuellement et leurs effets.

Jean (2012) aborde le développement dans la perspective de la ruralité et de l'occupation du territoire. Il soutient que le Québec comme « société neuve » donne à voir différents

modèles d'occupation de ses différents territoires. La structuration spatiale présente une région centrale, des régions intermédiaires et des régions périphériques et on observe une déconnexion entre celles-ci et la métropole. Trois modèles de développement ont caractérisé l'histoire québécoise : le développement territorial par la petite propriété, par la grande entreprise et par l'État. Ils ont imprégné la conscience collective et influencent les représentations différenciées du développement territorial. À la suite du succès limité des politiques descendantes de développement régional, une nouvelle approche basée sur la mobilisation des acteurs locaux a émergé (Jean, 2012).

Morin (2006) parle de « la régionalisation du Québec » entendue comme la prise en compte des spécificités régionales dans l'administration des affaires publiques. Le développement est alors analysé sous l'angle du rôle de l'État qui passe de centralisateur (1960 à 1978) à accompagnateur (1979 à 2002) pour finalement se « moderniser » (2003 à ce jour). Joyal (2015) souligne quant à lui trois phases qu'ont connues les politiques économiques en matière de développement régional au Québec comme dans de nombreux pays occidentaux et qui correspondent aux années 1960, aux années 1970 et finalement, les années 1980 à nos jours.

Lévesque (2004) mobilise un ensemble de recherches, s'inscrivant dans diverses perspectives, pour configurer cette idée de développement des territoires en traçant les grandes lignes qui ont contribué à son évolution. S'inspirant de Lipietz (1989) Lévesque (2004 : 2) considère que les éléments suivants sont compris dans la notion de développement (régional ou national) : 1) le contexte local et global; 2) les principaux acteurs sociaux; 3) le paradigme sociétal; 4) le mode de régulation, la forme de l'État, les politiques économiques et sociales, les formes de gouvernance, la place respective de l'État, du marché et de la société civile; 5) le système productif; 6) le système des services collectifs; et enfin, 7) le rapport au territoire. Cela lui permet de situer l'histoire du développement des territoires en trois actes : du modèle de la révolution tranquille au développement régional, les nouvelles approches du développement régional et l'approche néolibérale jusqu'aux transformations actuelles. Examinons cette trajectoire.

1.3.1. Du modèle de la révolution tranquille au développement régional : un État centralisateur

Les approches du développement régional, à partir du début des années 1960, ont été marquées par le modèle de la Révolution tranquille, une approche centralisatrice et hiérarchique qu'on peut également qualifier de descendante (*top down*) (Joyal, 2015 ; Lévesque, 2004). À cette époque, plusieurs études illustraient de nombreux problèmes sur les divers territoires qui composent le Québec et c'est dans ce contexte que la réforme territoriale fût lancée (Proulx, 2015). Par ailleurs, lorsqu'on abordait la question du développement rural ou régional, selon la géographie des lieux, il était surtout question d'une réforme agraire qui permettrait aux territoires régionaux d'envisager l'amélioration

des conditions de vie des populations locales, qui encadrerait un développement économique basé sur l'exploitation des terres agricoles (Jean, 2006 ; 2012) ainsi que de l'agroforesterie (Morin, 2006), et qui permettrait aux populations locales de prendre en charge l'organisation de leur milieu au regard de la réalité régionale et d'occuper les territoires dans la dignité. En effet, les disparités dans les services municipaux étaient nombreuses alors que peu de villes disposaient d'un plan d'urbanisme et que la migration de la population dévastait de nombreuses municipalités rurales, que l'impôt foncier illustre ses limites et que les initiatives locales novatrices étaient beaucoup plus rares (Proulx, 2015 ; Joyal, 2015 ; Morin, 2006).

C'est dans ce contexte de disparités régionales que le gouvernement met en place le Bureau d'aménagement de l'est du Québec (BAEQ) qui constitue la toute première expérience d'intervention planifiée de l'État en termes de planification du développement régional (Mercier et Bourque, 2015). Influencée par l'approche d'enquête participation (ancêtre de la recherche-action) de l'économiste Louis-Joseph Lebre, visant notamment l'aménagement participatif et faisant la promotion d'une théorie du développement intégré, cette intervention se déploie en réponse aux revendications des régions de la Gaspésie-Les Îles et du Bas-Saint-Laurent (Jean, 2016). Bien que cette époque ait laissé un souvenir qui puisse être douloureux pour une partie de la population gaspésienne qui a vu quelques-uns de ses villages rayés de la carte dans le cadre des opérations menées par le BAEQ (Joyal, 2015), ce projet d'aménagement global aura des répercussions profondes alors que des expériences de développement local se multiplient dans l'ensemble du Québec, tant en région périphérique qu'en milieu urbain (Morin, 2006).

Cette expérience a inspiré la mise en place d'autres programmes aux paliers provincial et fédéral. En effet, en 1968, grâce aux nouveaux transferts fédéraux dans le champ de compétence provinciale du développement local et régional, Québec crée l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) pour éclairer la situation et intervenir judicieusement (Proulx, 2015). En 1978, admettant ne plus pouvoir assumer seul le développement régional, l'État met en fonction les municipalités régionales de comté (MRC) dont la mission est essentiellement de se doter d'un plan d'aménagement du territoire (Joyal, 2015). D'aucuns disent que, à cette époque, le gouvernement « reconnaissait la nécessité de bien articuler la nouvelle gouvernance territoriale à instaurer selon trois dimensions, soit la gestion publique de programmes, de biens et de services près de la population, l'encadrement de l'aménagement ainsi que le soutien au développement économique, social et culturel » (Proulx, 2015 : 7). D'autres, toutefois, croient que les enjeux politiques ayant eu préséance sur les enjeux économiques, la planification régionale fut reléguée aux oubliettes (Joyal, 2015).

1.3.2. Les nouvelles approches du développement régional : un État accompagnateur

Avec la création des MRC en 1979 et une certaine volonté du gouvernement de partager les pouvoirs liés au développement des régions, on fera de ces instances des espaces d'initiative économique (Joyal, 2015). Selon Klein *et al.* (2014), « les innovations réalisées au Québec » dans les années 1980 « s'insèrent dans une trajectoire historique profondément ancrée dans la société civile » reconnaissant « l'espace local comme cadre instituant des compromis et des coalitions sociales » (Klein *et al.*, 2014 : 219). Dans les années 1990, la notion de modèle de développement « s'est élargie pour inclure non seulement le développement économique et le développement social [...], mais aussi leur articulation, conformément à la dynamique des rapports sociaux, ou encore la place respective du marché, de l'État et de la société civile dans la construction d'un modèle socioéconomique » (ibid., 2014 : 196). En somme, les communautés affectées par les retombées locales de la mondialisation ont réagi : du BAEQ au RQDS, le territoire est redevenu le point d'ancrage des revendications.

Avec les États généraux du monde rural (1991) qui affirment l'engagement à « favoriser la concrétisation du modèle de développement rural », émerge un nouveau concept dans l'univers du développement : « l'édification d'une nouvelle ruralité » (<http://www.ruralite.qc.ca/fr/Ruralite/Declaration-du-monde-rural>). En 1992, le ministre Picotte met de l'avant une réforme intitulée « nouvelle politique régionale » qui consacre la mission des conseils régionaux de développement (CRD) d'aider les régions à prendre une plus grande part de responsabilité dans leur développement. Le gouvernement du Parti Québécois élu en 1994 entreprend pour sa part une vaste opération de consultation sur le développement des régions et adopte en 1997 la Loi sur le ministère des Régions qui entraîne la création des centres locaux de développement (CLD) (Joyal, 2015). Cohérente avec la volonté des territoires évoquée lors des Commissions sur l'avenir du Québec d'avoir un certain pouvoir dans la gestion de leur développement, la formule des CLD, reprenant une des caractéristiques des sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), est une occasion d'associer les organisations de la société civile au développement local, à la fois économique et social, et favorise la collaboration des citoyens avec les personnes élues.

La *Politique de soutien au développement local et régional* (Québec, 1997) (Jean, 1997) permet, entre autres, la première mesure d'embauche de 50 agents de développement rural. Ce fut le premier pas vers la *Politique nationale de la ruralité* adoptée quelques années plus tard (2001). À la même époque, se tient le Forum de développement social (1998) qui pose les balises de ce concept en 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 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. (CSBE, 1997 : 6).

L'adoption de la première *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (2002), élaborée au terme d'un processus politique et législatif porté par le Collectif pour un Québec sans pauvreté, a opéré une mobilisation d'acteurs institutionnels et surtout communautaires provenant d'organismes, de regroupements et d'associations de défense de droits ainsi que des personnes en situation de pauvreté. Cette loi a donné lieu, en 2004, à l'adoption du premier plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

À partir de la seconde moitié des années 1980, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) s'inquiète devant l'accroissement des inégalités et, considérant la santé comme une ressource de la vie quotidienne, adopte la Charte d'Ottawa (1986) qui met de l'avant la promotion de la santé puisant ses racines dans le développement des communautés. Ce concept a des racines historiques hors du champ de la santé publique, en particulier dans les domaines de l'action sociale, du mouvement associatif et coopératif et de l'organisation communautaire (Delisle, 2012). Ces balises conceptuelles deviendront les principes-guide de l'approche Villes et villages en santé déployée partout dans le monde, notamment au Québec où elle a été portée par le Réseau des villes et villages en santé avec le soutien, jusqu'en 2017, de l'Institut National de Santé publique (INSPQ). L'INSPQ s'intéresse alors de près au développement des communautés (Delisle, 2012) pratiqué par l'organisation communautaire dans les CLSC depuis 1972 et les corporations de développement communautaire (CDC) depuis 1984. Ce concept fédérateur rassemble aujourd'hui le Collectif des partenaires en développement des communautés autour des enjeux du développement territorial intégré (CPDC, 2015).

Cette période favorable à une amélioration de la santé de la population a profité des rapports de partenariat entre l'État et la société civile – notamment les organismes communautaires et les entreprises d'économie sociale – pour multiplier les expériences d'inclusion sociale et de renouvellement du lien social (Lachapelle, 2007). Le processus de restructuration de l'État, opéré dans le contexte de mondialisation des économies, s'accompagnait d'une revalorisation du territoire et des effets de proximité rendant ainsi pensable un nouvel arrimage entre l'économique et le social, entre les secteurs industriels et les régions, notamment à partir d'une approche ascendante (*bottom up* ou *development from below*) (Lévesque, 2004). Ce nouvel arrimage nous mène sur la voie du concept de développement économique communautaire qui est « une forme particulière du développement économique qui se fait à l'échelle locale » en réponse à la vulnérabilité des collectivités urbaines ou rurales face à des processus de transformation économique par la mise en place d'outils d'intervention adaptés aux besoins des communautés (Fontan, 1994 :

118). Ce type de développement a pris plusieurs formes au fil des années comme des entreprises d'insertion, des fonds communautaires d'emprunt ou des corporations de développement économique communautaire (CDEC), qui apparaissent aux États-Unis avant d'émerger au Québec (Fontan, 1994).

En 1992, le *Sommet de la Terre*, une rencontre de l'Organisation des Nations Unies (ONU) tenue à Rio, mène à l'élaboration de démarches territoriales de développement durable et propose aux villes de se doter d'un Agenda pour le 21^e siècle (A21L) prenant en compte les principes de développement durable à l'échelle de leur territoire. La complexité des enjeux sous-jacents au développement durable allait désormais colorer les logiques de développement sans pour autant que de véritables leviers soient mis à contribution ou appropriés par les institutions (Proulx, 2015). Par exemple, malgré l'utilisation de concepts pertinents comme « région laboratoire de développement durable », aucune région n'a pu conduire sa réflexion collective menant à l'élaboration d'un véritable projet de collectivité maximisant ainsi les convergences entre les multiples actions (Proulx, 2015). Par ailleurs, ce n'est qu'en 2006 que le Québec adopte la *Loi sur le développement durable* (Chapitre D-8.1.1) qui a eu peu d'impact sur les démarches territoriales de développement durable. Cela montre que les politiques de développement du Québec ont eu un effet plus ou moins consistant sur la capacité ou la difficulté des territoires à développer et à dynamiser leurs communautés locales.

Cette période marque aussi l'émergence et la diffusion des logiques économiques dans les modes de gestion publique tel qu'évoqué dans la mise en contexte de cette analyse. En effet, les prémisses de la NGP percolent dans les choix politiques de l'État québécois. Arrivé au pouvoir en 2003, le Parti Libéral du Québec (PLQ)

privilégie un mode de gouvernance orienté vers le capital privé à travers les partenariats publics et privés (PPP) et la consultation des citoyens choisis au hasard pour participer à divers forums, ce qui diminue la portée des mécanismes de concertation [...] ainsi que les formes partenariales de gouvernance mises en œuvre entre 1980 et 2003, sans les éliminer complètement à cause de leur ancrage institutionnel [...] mais en les fragilisant. (Klein *et al.*, 2014 : 198).

1.3.3. De l'approche néolibérale jusqu'aux transformations actuelles : un État « moderne » ?

Comme décrit précédemment, l'application des principes de l'économie privée dans la gestion de l'action publique alimente encore les débats au Québec relativement à la conception du développement des individus, des communautés et des territoires. Plourde (2013), à l'instar de Lévesque (2004), avance que cela peut refléter largement la persistance et le caractère paradigmatique d'une conception du développement qui tend vers une approche néolibérale privilégiant le marché comme mécanisme idéal de régulation si bien que l'on privilégie le partenariat public-privé pour la gouvernance locale et régionale

(Lévesque, 2004). Un nouvel acteur prend de plus en plus d'espace dans la gestion des politiques publiques : l'acteur philanthropique. Malgré cette tendance, le développement des initiatives locales s'est fait sur le terrain social en côtoyant en parallèle celui de l'économie au cours des quarante dernières années. Les concepts de développement local et de développement des communautés comme stratégies d'action ont alors débouché sur la nécessité d'intégration des diverses dimensions du développement. Depuis le début des années 2000, malgré une tendance régulatrice libérale qui caractérise cette ère de « réingénierie de l'État », le virage permettait de garder une certaine pluralité et de préserver la participation de la société civile dans l'élaboration et le déploiement des politiques publiques (Klein *et al.*, 2009). L'exemple le plus probant est sans doute la Politique nationale de la ruralité de seconde et troisième mouture. Or, depuis 2014, on ressent une rupture certaine qui, si elle ne se traduit pas par la disparition complète de la participation de la société civile aux décisions relatives au développement des territoires, n'en marque pas moins l'affaiblissement accentué par la transformation de la gouvernance, notamment la perte de l'ancrage institutionnel sur lequel prenait appui l'action intersectorielle concertée et la participation citoyenne. À cet égard, il n'est pas évident que le virage néolibéral ait rapproché l'État québécois de la modernité, mais l'émergence des enjeux territoriaux ouvre une piste d'innovation en ce sens.

Jean (2006) soutient qu'avec la notion de développement territorial, les sciences sociales, dans une perspective multidisciplinaire et interdisciplinaire, se donnent les moyens de reconnaître l'importance du territoire, non seulement comme réalité biophysique bien tangible, mais aussi comme construction sociale. Il postule également que le concept de développement territorial « propose bien plus qu'une autre manière de rendre intelligibles les réalités du développement régional et local à différentes échelles, il s'agit d'un changement paradigmatique dans les études en développement régional » (Jean, 2006 : 3) qui amène à réfléchir le développement territorial en tentant de rendre compte des nouvelles perspectives et contraintes que comporte la période actuelle, et à proposer l'adoption d'une vision davantage « intégrée » du développement, complexifiant du coup l'action collective.

Quatre dimensions sont essentielles pour que l'on puisse considérer qu'une collectivité locale s'inscrit dans le développement territorial intégré (DTI) : a) la territorialisation englobant économie, action sociocommunautaire et occupation écologique du territoire ; b) la structuration durable d'un système local d'action (SLA) porteur d'un projet commun d'amélioration des conditions de vie ; c) la participation citoyenne, incluant celle des populations exclues ; d) la production de résultats effectifs concrétisant le projet commun.

Le développement territorial intégré peut alors être compris comme une pratique multisectorielle où les logiques ascendante et descendante se rencontrent et où différents niveaux d'analyse doivent être conjugués par une diversité d'acteurs. Ce carrefour multi

perspectives fait naître de nouvelles complexités avec lesquelles les acteurs des différents paliers doivent composer, au regard de sémantiques et de cultures organisationnelles distinctes et d'un contexte en mouvance constante.

Afin de demeurer lucide dans notre analyse du contexte et de ce qui se dessinera par la suite, et pour ne pas sombrer dans les amalgames, Vaillancourt (2017) rappelle la distinction entre deux concepts : austérité et néolibéralisme. L'austérité réfère à la poursuite de l'objectif du déficit zéro combinée à l'abandon du dialogue social alors que le néolibéralisme encadre le type d'alliance entre le marché et l'État. Certes, les politiques néolibérales ont déterminé l'évolution des transformations, mais il est actuellement question davantage de rupture ou d'abandon du dialogue social que favorisait, dans le modèle partenarial québécois, la nature démocratique des institutions qui ont été abolies (Vaillancourt, 2017). En somme, les transformations de l'action publique issues des politiques d'austérité ont des impacts sur les territoires, sur les acteurs et sur les réseaux d'acteurs. Comportant des contraintes et des opportunités à saisir et à créer, elles peuvent avoir des effets de déstabilisation mais aussi de « recomposition » des stratégies (Lachapelle et Bourque, 2016).

Voyons voir comment la « 4^e période » du développement collectif pourra s'écrire, avec les acquis et les apprentissages, avec une nouvelle perspective et une résilience renouvelée qui sera contributive et influente pour construire plutôt que subir.

2. LES TRANSFORMATIONS ET LEURS EFFETS SUR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

2.1. De quelles transformations parle-t-on ?

Domaine de transformation	Faits saillants
Austérité budgétaire	<p>La recherche de l'équilibre budgétaire en appliquant aux budgets des règles de « rigueur », autrement dit l'austérité a entraîné entre 2014 et 2016 plus de 340 mesures de compression qui « ont contribué à la dégradation d'institutions qui permettent un partage collectif des risques individuels » (Nguyen, 2016 : 8). La modification des frais de garde imposée aux CPE (Projet de loi 28, chapitre VI) risque d'entraîner des conséquences sur les possibilités d'accès à l'emploi pour les femmes. L'abolition du programme de développement de l'emploi en région affecte la capacité de plusieurs entreprises collectives notamment dans les régions ressource. De nombreuses coupures de plus ou moins grande envergure ont entraîné la disparition de nombreux organismes voués à la promotion de l'égalité hommes-femmes, l'intégration des jeunes, la lutte contre l'homophobie et le sexisme, etc. (Marcil, 2015; Noël et Fahmy, 2014). Malgré les effets de plus en plus perceptibles sur les services aux citoyens et la mise à jour de copinage politique et de corruption dans l'octroi de contrats publics, les indices sont encore à l'effet que le gouvernement a gagné la bataille de l'opinion publique.</p>
Développement des territoires	<p>En adoptant le 21 avril 2015 la <i>Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016</i>, le gouvernement québécois a défini une « Nouvelle gouvernance municipale en matière de développement local et régional » (articles 206 à 230 du Projet de loi 28). En vertu de ces nouvelles dispositions, le gouvernement abolit les conférences régionales des élus créées en 2003 pour remplacer les conseils régionaux de développement. Il soumet l'existence des centres locaux de développement (CLD) au gré du</p>

	<p>conseil de la municipalité régionale de comté (MRC) qui « peut prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et régional sur son territoire » (art. 126.2). « La municipalité régionale de comté (MRC) est placée au cœur de cette nouvelle gouvernance » (http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2015/n-06-23-juin-2015/) et devient le palier régional d'organisation du territoire au Québec. Concrètement, la moitié des CLD ont disparu au profit d'une intégration de leur personnel à celui de la MRC et les autres sont devenus un organisme à but non lucratif dédié au développement économique. Même s'il définit maintenant les MRC comme étant le palier régional, le gouvernement maintient les conférences administratives régionales (CAR) qui regroupent les directions régionales des ministères (à l'exception du ministère de l'Éducation, des Loisirs et des Sports qui les a abolies), et qui peuvent inviter les cadres des CISSS/CIUSSS. On n'y trouve cependant que des gestionnaires publics sans contrepartie de la société civile.</p> <p>Pour exercer leurs compétences, les MRC disposent du Fonds de développement des territoires qui regroupe les fonds autrefois dédiés à des missions particulières comme le développement rural ou de l'économie sociale, et qui s'appuie « sur des principes de souplesse et d'imputabilité » (http://www.mamrot.gouv.qc.ca/developpement-territorial/programmes/fonds-de-developpement-des-territoires/). Cette souplesse était souhaitée par les municipalités qui estiment disposer de « tous les attributs de base d'un gouvernement démocratique » selon le Groupe de travail sur la simplification des redditions de comptes des municipalités au gouvernement (2015).</p>
Action communautaire	<p>L'adoption par Québec de la Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire (PR SAC) en 2001 a marqué un gain pour les organismes d'action communautaire notamment en termes de financement à la mission globale, un principe développé dans le cadre du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) du MSSS. Dès 2004, cependant, le nouveau gouvernement</p>

	<p>libéral balisait sa mise en œuvre en adoptant des règles de gestion définies dans le <i>Cadre de référence en matière d'action communautaire</i> (SACA, 2004a) et le <i>Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire</i> (SACA, 2004b). Le rapport d'évaluation de la politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire (PRSAC) constatait que cette politique renforçait « une sectorisation de plus en plus étanche de l'action communautaire » (White <i>et al.</i>, 2008 : 7). Les données sur les budgets alloués aux organismes communautaires montrent que le financement à la mission globale a tendance à plafonner alors que se développe le financement par projets. Cette tendance a été lourdement accentuée par les sociétés de gestion issues du partenariat entre le gouvernement du Québec et la Fondation Lucie et André Chagnon, qui ont imposé des programmes thématiques et des modalités de gestion très normées en plus d'ajouter de nouvelles structures de concertation dans des domaines où il en existait déjà.</p> <p>Ce qui adviendra des organismes communautaires dans leurs rapports aux institutions publiques reste à venir, mais d'ores et déjà les indicateurs pointent vers une approche qui les considère comme de petites entreprises semi bénévoles avec lesquelles l'État pourrait entretenir des rapports relevant davantage de la sous-traitance que du partenariat (Proulx, Bourque et Savard, 2005).</p>
Éducation	<p>Après de multiples changements de titulaire du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) et des annonces qui n'ont pas eu de suite, ce sont les réductions budgétaires qui caractérisent le sort des institutions d'éducation. De l'université aux centres de la petite enfance (CPE), les ponctions répétées dans les budgets ont fragilisé les établissements publics. Les universités ont dû absorber 244,8 M \$ de compression et sont incitées à s'orienter sur le modèle du « marché des savoirs » en axant leurs programmes sur la réponse aux besoins des entreprises et en misant sur la philanthropie d'affaires pour financer leur développement. Les cégeps qui représentent souvent la</p>

	<p>seule institution de formation supérieure en région, se sont fait imposer des compressions de 81 M \$ et sont acculés à des stratégies similaires. Le réseau primaire et secondaire, suite à des compressions de 337 M \$, est aux prises avec la réduction des personnels professionnels d'aide aux étudiant.e.s en difficulté alors que croissent l'appauvrissement et les troubles d'apprentissage. Le gouvernement procède à la privatisation massive des services de garde : selon Couturier et Hurteau (2016), les garderies privées non subventionnées ont connu une hausse de 1 042 % des places de 2007 à 2015 alors que les CPE ont connu au cours des 10 dernières années une hausse de 20 % des places mais de seulement 6 % de leurs subventions. Bref, l'éducation n'est clairement pas une priorité de l'État québécois qui n'a pas réussi au cours de la dernière décennie à proposer un projet éducatif pour le Québec.</p>
<p>Santé et services sociaux</p>	<p>Ministre de la Santé et des Services sociaux dans le gouvernement Charest, Philippe Couillard a créé en 2003 les centres de santé et de services sociaux (CSSS) qui regroupent tous les établissements d'un même territoire, généralement celui d'un centre hospitalier. Cette opération a remplacé les régies régionales par des agences de santé et de services sociaux et fait disparaître les CLSC comme établissements autonomes en même temps que leur correspondance au territoire des MRC et des quartiers urbains. En 2015, le ministre de la Santé et des Services sociaux du nouveau gouvernement Couillard a aboli les agences et regroupé tous les établissements d'une même région administrative dans 13 centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et 9 centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS), faisant passer le réseau de 182 à 34 établissements (incluant 10 établissements non regroupés). Le Projet de loi 10 créant ces nouveaux établissements a été adopté sous le bâillon par l'Assemblée nationale et donne au ministre le plein contrôle des établissements, lui réservant le droit d'en nommer le président directeur général, son adjoint, et les membres du conseil d'administration. À cette politisation de l'administration de la santé et des services sociaux s'ajoute</p>

	<p>l'abolition du poste du Commissaire à la Santé et au Bien-Être qui avait lui-même remplacé le Conseil de la Santé et du Bien-Être lors de la réforme Couillard en 2005. Avec le rapatriement au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) du pouvoir de surveillance, il n'y a donc plus aucun contrepouvoir à l'emprise politique du ministre puisque celui-ci contrôle le ministère, les directions générales et les administrateurs de tout le réseau.</p> <p>Le second volet de la réforme du ministre Barrette, c'est l'installation des médecins entrepreneurs privés à la barre des services non seulement de santé, mais aussi sociaux. Au nom d'une promesse d'accessibilité aux services médicaux, l'État favorise la création de cliniques privées disposant de personnel professionnel (infirmières, travailleuses sociales, etc.) rémunérés par les établissements publics. En contrepartie, les médecins propriétaires sont obligés d'accroître le nombre d'usagers qu'ils desservent, qu'ils soient en clinique privée ou en CLSC. Les médecins salariés des CLSC se voient même imposer une part de leur rémunération à l'acte soi-disant pour permettre le contrôle de leur productivité, au mépris des exigences particulières des clientèles vulnérables qu'ils desservent.</p>
--	--

2.2. Les effets sur le développement territorial

Bien qu'il soit encore tôt pour identifier et surtout mesurer de manière exhaustive les impacts réels de ces transformations, il est tout de même possible de dresser un portrait de la situation et de documenter certains faits et leurs répercussions dans l'immédiat sur les réseaux d'acteurs collectifs qui tentent de ficeler les alliances entre les divers paliers pour contribuer au développement des territoires dans une perspective intégrée, solidaire et durable. De fait, certaines décisions d'ordre politique et institutionnel peuvent non seulement « affecter la capacité d'action et de planification des intervenants locaux en termes de ressources disponibles, mais influencer considérablement la capacité de mobilisation et de résilience des communautés » (Alberio, 2015 :53).

Voyons voir de plus près de quoi il en retourne en termes dans les champs de la santé et des services sociaux, du développement et de l'occupation du territoire, de l'action communautaire et du développement des régions.

Champ	Faits saillants
Santé et services sociaux	<p>Outre le changement des structures dans le réseau de la santé et des services sociaux, il est inquiétant de constater une marginalisation de l'approche de prévention-promotion développée par les CLSC/CSSS et valorisée par la Charte d'Ottawa (OMC, 1986) et les programmes nationaux de santé publique depuis 1992. Avec la dernière version du <i>Programme national de santé publique</i>, nous sommes passés du développement des communautés comme stratégie de santé publique (Québec, 2008) à la promotion « de milieux de vie et de communautés sains et sécuritaires » (Québec, 2015b : 46). La mission de responsabilité populationnelle des établissements semble supplantée par l'accessibilité aux médecins. Ce virage vers la médicalisation du réseau n'est pas de nature à favoriser la place de l'organisation communautaire dans les CISSS/CIUSSS. Ce qui peut notamment faire une différence, c'est le manque de connaissances des gestionnaires des services d'organisation communautaire et de la responsabilité qui revient aux établissements en termes de services aux communautés, notamment dans le soutien à l'action et au développement communautaires.</p> <p>Un défi important pour l'intervention collective à savoir, le possible déficit de congruence entre le territoire institutionnel des CISSS/CIUSSS (la région ou un regroupement d'arrondissements en milieu métropolitain) et le territoire de certaines communautés d'appartenance où s'ancre la pratique des OC et qui correspond généralement à celui des MRC et des quartiers ou arrondissements en milieu urbain. Comment se fera l'arrimage entre les réseaux territoriaux de santé dont les établissements de taille régionale ont la responsabilité et les réseaux locaux selon lesquels s'organisent non seulement les organismes communautaires, mais aussi les concertations et toutes les stratégies de développement local qui relèvent maintenant des MRC ? Quel espace sera fait dans la charge de travail aux partenariats locaux et aux collaborations, notamment avec les élus dont le rôle sera déterminant pour le développement social ? Enfin, la distance entre la haute direction des établissements et les OC risque d'entraîner des problèmes lorsque l'intervention collective comportera une</p>

	<p>dimension publique et nécessairement intersectorielle. La complicité qui était possible entre les directions des CLSC/CSSS et les OC semble moins possible dans le nouveau contexte : quels mécanismes permettront des rapports harmonieux sur le terrain « politique » entre professionnels et gestionnaires en lien avec la distance par exemple. Par ailleurs, la reconnaissance des gouvernements de proximité amènera de nouveaux joueurs sur le terrain du développement. Les OC comme ressources principales en soutien à la société civile devront désormais conjuguer leurs efforts avec d'autres intervenants collectifs qui s'ajoutent (MRC, agents philanthropiques). Divers défis d'arrimage se posent alors pour les praticiens et les gestionnaires.</p> <p>Le RQIIAC, né à l'occasion d'une réorientation annoncée de l'organisation communautaire en CLSC mise de l'avant par le Rapport Brunet (1987), a permis aux OC de maintenir le cap dans le processus d'institutionnalisation des CLSC et la réforme qui a créé les CSSS. L'association professionnelle s'active actuellement pour aider les OC et leurs gestionnaires à revoir, en respectant le cadre de référence du RQIIAC (2010), l'organisation des services dans des établissements structurés en direction des soins de santé et de programmes uniformisés. La révision des cadres de référence locaux devra aussi tenir compte du contexte de transformation des métiers et pratiques de l'organisation communautaire.</p>
<p>Développement et d'occupation du territoire</p>	<p>Plusieurs agents de développement rural (ADR) ont perdu leur titre d'emploi tout en occupant dans un CLD ou une MRC un poste avec une dénomination d'agent de développement économique ou de conseiller en développement local et territorial. Qu'ils œuvrent dans un CLD ou soient intégrés à l'équipe de travail de la MRC, tout en relevant d'un cadre gestionnaire, ils se trouvent dans un nouveau rapport avec les élus qui sont devenus leur employeur immédiat. C'est une position qu'ils partagent avec d'autres agents de développement social ou autre à l'emploi des municipalités. Comme ils définissent leurs interventions en termes de soutien aux initiatives locales, il pourrait y avoir des risques de tension avec les personnes qui détiennent le pouvoir. Les expériences</p>

	<p>de collaboration et de partenariat qu'ils ont vécues antérieurement, peuvent faire une différence en pratique. Cependant le renouvellement des élus à l'occasion des élections aux quatre ans constitue un facteur d'instabilité dans ces relations et dans la définition des partenariats. De plus, les nouvelles responsabilités dévolues aux conseils des MRC ne vont pas de soi pour tous les élus municipaux et les pratiques de développement inter municipales se heurtent parfois à la priorité que chacun veut donner à sa propre municipalité.</p> <p>Avec l'abandon de la PNR, les ressources humaines et matérielles ont été amputées ou réintégrées au sein des MRC mais surtout, cela a donné lieu à l'affaiblissement de Solidarité rurale du Québec qui avait le mandat de soutenir les municipalités dans la matérialisation de la PNR. Du coup, sont aussi disparues les occasions de réseautage que permettaient les activités annuelles de formation réunissant la majorité des ADR du Québec et l'Université rurale du Québec (9 éditions entre 1998 et 2013). Le Regroupement des ADR de Chaudière-Appalaches (RARCA) est, à notre connaissance, le seul regroupement régional de ces professionnels de l'intervention collective qui subsiste actuellement.</p>
<p>Action communautaire</p>	<p>Le milieu communautaire est en expectative avec la fin des sociétés de gestion issues du partenariat entre Québec et la Fondation Chagnon, l'accent mis sur la livraison de services plutôt que l'action collective dans le discours public, l'obligation de multiplier les démarches pour obtenir du financement et les réorientations que cela exige parfois, la difficulté d'établir une solidarité entre les secteurs d'intervention et de se donner un leadership unitaire. Les corporations de développement communautaire (CDC) demeurent le regroupement intersectoriel le plus près du terrain d'intervention avec la double mission de réunir les groupes sur un territoire local et de favoriser leur contribution aux efforts et démarches de développement local. Mais ce sont des organismes faiblement financés pour lesquels la tendance au financement par projet constitue une menace quant à leur capacité d'autonomie par rapport aux MRC. Les personnes qui assument la coordination doivent accomplir des tâches de</p>

	<p>gestion qui s'ajoutent à leurs pratiques d'intervention collective. Comme intervenant.e.s collectifs en milieu communautaire, ils s'identifient davantage à l'organisme qui les emploie qu'au métier (Comeau <i>et al.</i>, 2008). Il est donc difficile de susciter une communauté de pratiques sur une base professionnelle. La tradition d'éducation populaire qui a porté le développement des organismes communautaires, a été parfois négligée au profit d'une professionnalisation de l'intervention. La conjoncture appelle toutefois un renouvellement des rapports de proximité avec les citoyen.ne.s. Les milieux de participation sont à réinventer et l'élargissement de la base citoyenne des organismes communautaires fait partie des conditions non seulement du maintien de leur autonomie, mais aussi de leur capacité de contribuer efficacement au changement politique.</p>
<p>Développement des régions</p>	<p>La disparition des instances partenariales et de gouvernance au niveau des régions constitue une rupture avec près de 40 ans de démarches partenariales suscitées à l'origine par les milieux les plus durement frappés par la transformation de leur modèle de développement territorial (Jean, 2016). On peut citer de nombreux organismes régionaux reposant sur un partenariat entre la société civile et l'État, qui ont été mis en place durant ces décennies : les conseils régionaux de développement (CRD) formellement reconnus en 1992, les Régies régionales de la santé et des services sociaux prônées par le Rapport de la Commission Rochon, les conseils régionaux des partenaires du milieu du travail de la Société québécoise de développement de la main d'œuvre, les forums régionaux du développement social suscités par le Conseil de la Santé et du Bien-Être, les forums jeunesse, etc. La déconstruction de ces organismes au cours des quinze dernières années a atteint un point de rupture avec l'abolition des Agences de santé et services sociaux et la disparition des CRÉ en 2014-2015. En restreignant la dénomination de région aux MRC, le gouvernement a créé une zone de confusion d'autant plus embêtante que certaines régions tiennent à poursuivre une collaboration structurée entre les MRC (Verreault et Bourque, 2017) et que les régions administratives subsistent via les Conférence Administrative Régionale (CAR) qui</p>

regroupent les gens de l'administration publique et qui exercent une fonction d'administration au niveau des régions. Avec la fin des CRÉ, une instance déjà nettement moins partenariale que les CRD, les MRC ont perdu une instance leur permettant d'avoir une stature bien campée par rapport à l'État et de disposer de ressources expertes dont chacune de son côté n'a souvent pas les moyens de se doter. La nouvelle situation risque d'entraîner des disparités entre les territoires dont le niveau de développement est nettement inégal. La fin des programmes de soutien aux municipalités dévitalisés et de la PNR qui constituaient des contrepoids, accentue le risque de fracture entre le Québec qui profite de la création de richesse et le Québec qui voit disparaître les facteurs qui ont permis l'occupation du territoire (Conseil des affaires sociales, 1989).

Il faudrait aussi approfondir l'analyse des effets des changements politiques au niveau de la métropole et de la Capitale-Nationale. Si tout n'est pas encore attaché sur ce terrain, il faut quand même constater que le réseau PME-Montréal a regroupé en 6 pôles les 18 corporations de développement économique communautaire (CDEC) qui se caractérisaient par leur ancrage dans les quartiers défavorisés et faisaient la promotion d'une approche intégrée du développement dépassant largement la dimension économique. En fait ce qui est touché par la disparition des CDEC c'est, selon l'expression d'un militant de la première heure, « leur nature même » d'organismes qui ne sont pas entièrement contrôlés par les élus. L'obtention du statut de métropole aura-t-il l'effet de centraliser le pouvoir à la mairie de Montréal?

3. LE REGARD DES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Ce chapitre propose de mettre en lumière la perspective de ceux et celles qui sont aux prises avec les effets de ces transformations. Dans toutes les provinces canadiennes, il existe des organisations provinciales qui représentent les intérêts des citoyens dans divers secteurs d'activité « mais il y a peu d'interaction entre les différents champs d'activité » (Laforest, 2011 : 51 cité par Lévesque, 2014 : 200). Le Québec se distingue sur ce point en raison de la multiplicité des regroupements intersectoriels et des organismes parapluie, que nous appelons acteurs collectifs, et d'un intérêt grandissant pour les forums sociaux mondiaux et la solidarité internationale (Favreau, Fréchette et Lachapelle, 2010).

Un ensemble d'acteurs collectifs œuvrant au développement des territoires dans cette logique d'intersectorialité tente donc d'exercer un rôle d'intégrateur de perspectives pour l'ensemble des dimensions qui influencent le développement des personnes et des collectivités. Nous croyons qu'il faut prendre en compte leur regard pour mieux comprendre les effets des transformations et enrichir l'analyse multi-niveaux. Ces acteurs collectifs se réclament du développement territorial en utilisant une diversité de concepts apparentés. Notre analyse du regard que posent sur les transformations en cours ces différents acteurs collectifs et autres instances dédiées au développement territorial met en lumière des notions que nous croyons utiles pour traduire les préoccupations de ces acteurs au regard de l'intersectorialité et du développement territorial intégré tel que nous l'envisageons.

3.1. Les acteurs collectifs ciblés

Les écrits qui ont retenu notre attention sont ceux du Regroupement québécois du développement social (RQDS), de la Fédération québécoise des municipalités (FQM), de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), de Territoires innovants en économie sociale et solidaire (TIESS), du Réseau québécois de revitalisation intégrée (RQRI), de Communagir, du Réseau québécois des intervenantes et intervenants en action communautaire (RQIIAC), du Réseau québécois villes et villages en santé (RQVVS) et de Solidarité rurale du Québec (SRQ). Nous prenons aussi en considération diverses publications ministérielles relatives aux récentes transformations. La perspective de la culture philanthropique a aussi été mise à contribution dans l'analyse. Cette démarche a permis de dégager un ensemble de préoccupations qui permettent d'approfondir la compréhension des concepts, leurs nuances et les enjeux qu'ils soulèvent pour le développement territorial intégré.

3.2. De la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité du territoire au Pacte fiscal*

L'attachement des populations à leur territoire en a orienté l'occupation et la vitalité. La croissance démographique des grandes agglomérations et les déficits démographiques des régions rurales ont notamment influencé le développement des territoires. Les réalités

sociales, le contexte environnemental et la mondialisation de l'économie exigent des stratégies d'adaptation innovantes en termes d'occupation du territoire (Québec, 2011). La mobilisation citoyenne des dernières décennies exprime la volonté de participer aux décisions qui concernent le territoire et ses spécificités, et d'augmenter les « capacités de gouvernance locale » (Québec, 2011 : 13). C'est ce que postule la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité du territoire 2011-2016* devenue une loi adoptée en 2012 (Québec, 2012). Les partenariats établis au le plan national dans le cadre de la Table Québec-Municipalités (TQM) et de la Table Québec-régions (TQR) concourent à la mise en œuvre et au suivi de la stratégie dans le « courant de la prise en charge collective du développement qui s'est affirmée dans les deux dernières décennies » (Québec, 2011 : 27) afin d'assurer une action publique adaptée aux spécificités des territoires. On se rappelle que par la création des municipalités régionales de comté (MRC) en 1979, l'État reconnaissait son incapacité à gérer seul le développement des territoires. C'est dans l'esprit de cette reconnaissance que la *Stratégie* fût élaborée. Misant comme levier fondamental sur la résilience historique face aux contraintes du climat et du défrichage du territoire québécois ainsi que sur l'important sentiment d'appartenance de la population au territoire qu'elle a choisi d'habiter, la *Stratégie* s'appuie sur des ensembles territoriaux qui servent d'ancrage et de référence aux collectivités. Une toile de gouvernance s'est progressivement tissée au Québec autour d'échelles territoriales locales (municipalités), supralocales (MRC), régionales (régions administratives) et métropolitaines et constitue une référence pour les citoyen.ne.s. C'est à ces structures de gouvernance territoriale et multisectorielle que se réfère le gouvernement dans l'application de la *Stratégie* (Québec, 2011 : 29) à laquelle Solidarité rurale du Québec devait contribuer. Elle se déploie selon quatre grandes orientations : 1) agir pour mieux habiter nos territoires ; 2) agir pour vivre de nos territoires ; 3) agir en synergie ; et 4) relever les défis propres à la région métropolitaine de Montréal considérant qu'en 2009, elle représentait 49 % de la population du Québec (Québec, 2011 : 58). Cette dernière orientation s'appuie sur l'argument que la région métropolitaine de Montréal est de première importance pour le Québec en vertu du postulat selon lequel le développement des métropoles a des retombées importantes dans les régions. Selon l'IRIS (2016), cette approche économique promue par les néolibéraux, l'effet de percolation ou *trickle down effect*, serait désuète et contribuerait au renforcement des écarts socioéconomiques.

Les orientations de la *Stratégie*, flanquées d'une panoplie d'objectifs élaborés à partir d'un diagnostic toujours en vigueur, ont subi quelques modifications avec le Projet de loi 28 adopté le 20 avril 2015 qui « modifie ou édicte plusieurs dispositions législatives afin de mettre en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et d'assurer la mise en place de mesures visant le redressement des finances de l'État » (Québec, 2015a). Cette nouvelle législation modifie diverses dispositions concernant la gouvernance municipale en matière de développement local et régional et d'organisation

des territoires, notamment la *Loi sur les compétences municipales* (chapitre C-47.1), la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (chapitre E-12.00001), la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (chapitre E-20.001), la *Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux* (chapitre M-19.2) et la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* (chapitre M-22.1).

Nous avons examiné de plus près les modifications à la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* (Chap. O-1.3). Suite à l'abrogation des « conférences régionales des élus » et au transfert de leurs compétences aux « municipalités régionales de comté » (art. 235), l'article 265 de la Loi découlant du Projet de loi 28 (Québec, 2015a) précise que la contribution des CRÉ « à la cohérence et l'efficacité des planifications et des interventions sur les territoires » est déferée « aux organismes compétents » selon la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*. Comment ces changements s'incarnent-ils dans la réalité des territoires ? Que signifie l'abolition du palier régional comme espace de coordination des territoires ? Quel impact peut avoir cette réorganisation de la toile de gouvernance du point de vue de ceux qui la vivent ?

Bien que la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité du territoire 2011-2016* affichait une volonté de reconnaître « les compétences, le savoir-faire et la capacité d'engagement des milieux locaux, supralocaux et régionaux et métropolitains (Montréal et Québec) pour ouvrir la voie à de nouvelles formes de partenariats entre l'État et les instances élues des collectivités » (Québec, 2011 : 27), le gouvernement a abrogé le palier régional au profit du supralocal (MRC) auquel il confère des responsabilités relevant autrefois des instances régionales. Tout porte à croire que le concept de « gouvernance de proximité » tel qu'élaboré dans le *Livre bleu* de la Fédération québécoise des municipalités (FQM, 2014) ait bien servi le gouvernement pour l'élaboration de ces nouvelles dispositions. Mais ce sont les dispositions de rigueur budgétaire qui ont transformé la vision du développement des territoires portée par les deux réseaux de municipalités en leur accordant des pouvoirs sans les moyens. Dans ce contexte, un mouvement de solidarité a émergé. De fait, l'Union des municipalités du Québec (UMQ), la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et la Coalition « Touche pas à mes régions! » ont uni leurs voix pour cibler des actions à poser pour favoriser le dialogue entre le gouvernement et les régions du Québec.

Le dialogue entamé entre les regroupements représentant les municipalités québécoises et le gouvernement donnera finalement lieu à la signature en 2015 du pacte fiscal « transitoire » comportant une baisse de financement de 300 M \$. « C'est à contrecœur mais tout de même de façon responsable que la FQM, confrontée à la nécessité d'atteindre l'équilibre budgétaire, signait, à l'automne, le pacte fiscal transitoire » (FQM, 2015b : 5). À la lumière de ce document qui propose une réflexion et des moyens concrets pour soutenir le développement des régions et la reconnaissance des MRC comme partenaires économiques incontournables, il semble évident pour la FQM que le pacte transitoire compromet la visée

de défendre l'autonomie du milieu municipal et de favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec. En effet, la FQM (2015b : 2) soutient que « les municipalités du Québec subissent des pressions financières considérables ces dernières décennies, principalement attribuables à l'accroissement de leurs responsabilités et à leur dépendance à des sources limitées de revenus, tant en termes de diversité que de capacité ». Dans cette perspective, la FQM propose de mettre en place une fiscalité du 21^e siècle, notamment en lien avec l'accès aux redevances sur l'exploitation des ressources naturelles (FQM, 2015b). Avec l'*Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019*, le gouvernement répond qu'il souhaite

permettre aux municipalités, qui sont ses partenaires dans le développement économique des régions, de bénéficier davantage des retombées de l'exploitation des ressources naturelles, incluant les ressources forestières, minières, pétrolières, gazières et les pêcheries, ainsi que de la mise en place sur leurs territoires de nouveaux projets d'exploitation des ressources minières, pétrolières et gazières. Le gouvernement majorera l'enveloppe annuelle de la mesure de partage des revenus des redevances sur les ressources naturelles de 10,2 M\$ à 25,0 M\$ pour la période de 2016 à 2019. (MAMOT, 2015 : 4)

Cet accord pose certaines prémisses pour encadrer la transition vers une nouvelle forme de partenariat entre le gouvernement et les municipalités. Des questions demeurent cependant : que va-t-il se passer en matière de ruralité suite à la fin du partenariat avec Solidarité rurale du Québec et à l'abolition de la troisième mouture de la Politique nationale de la ruralité au lendemain de son adoption par le gouvernement du PQ ? Que restera-t-il de la *Loi sur le développement des régions* adoptée en 1997 alors que les MRC ne disposent pas de leviers financiers suffisants pour l'actualiser ? Quelles stratégies adopteront les territoires pour forger d'autres repères ou ficeler de nouveaux ancrages et assurer le développement durable de leur coin du Québec ? Que va-t-il subsister du modèle partenarial de développement québécois souvent qualifié de novateur et comment les nouveaux partenariats pourront-ils s'opérationnaliser dans l'intérêt d'un « vivre-ensemble » qui se préoccupe des spécificités des territoires et du bien-être de tous et toutes ?

3.3. Les préoccupations des acteurs collectifs

3.3.1. La municipalisation du développement

L'époque de la Révolution tranquille permet à la société québécoise de se doter d'un appareil de développement local et régional qui, bien qu'ayant à traiter avec les logiques administratives descendantes d'un État social en pleine modernisation, appelle une décentralisation et de nouvelles bases administratives territoriales qui favorisent les logiques ascendantes. Le local sert alors de base à des mouvements qui revendiquent la résolution de problèmes spécifiques, tantôt provoqués par le processus de modernisation, tantôt dus à une insertion inégale dans ce processus, et qui réclament une capacité d'agir et de participer à la prise de décisions en regard de leurs situations spécifiques (Klein *et al.*,

2014). C'est à cette époque que le concept polysémique de gouvernance commence à poindre chez les économistes et sera importé dans les sciences politiques à la fin des années 1980 pour caractériser les modalités régissant les agglomérations en particulier métropolitaines et, par extension, l'action publique territoriale (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005). Le concept de gouvernance locale apparaît ensuite comme « une forme de régulation territoriale et d'interdépendance dynamique entre agents notamment productifs et institutionnels » (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005 :324).

C'est donc dire qu'au Québec, les avancées réalisées au niveau de la gouvernance du développement des collectivités locales à partir des années 1980 s'insèrent dans une trajectoire historique profondément ancrée dans la société civile (Klein *et al.*, 2014), ce qui, nous l'avons décrit précédemment, caractérise notamment le modèle québécois. En effet, selon l'analyse de la dynamique économique territoriale passée et actuelle, le Québec hérite d'un mode de gouvernance spécifique alors que chacun des découpages territoriaux possède ses légitimités, ses spécificités et son unicité qui, certes, nourrissent le sentiment identitaire, mais qui justifient aussi la mise en œuvre d'une organisation collective distincte de celle de l'État central tout en y étant bien liée (Proulx, 2011).

L'élaboration de la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité du territoire* (Québec, 2011) n'est pas étrangère à cet état de fait puisqu'elle prend en considération la nécessité de favoriser la participation et l'engagement des citoyens et des élus à l'occupation et à la vitalité du territoire. Elle souhaite contribuer, par la mise en place d'actions structurantes et plus cohérentes avec les spécificités des territoires, au développement de collectivités prospères et durables, riches de leur diversité et de leur patrimoine. Cette stratégie, adoptée en 2012, s'appuyait sur une analyse qui mettait en lumière la nécessité pour les territoires de faire reconnaître leurs réalités spécifiques et d'envisager une gouvernance guidée par le concept de proximité et de participation sociale.

Selon les acteurs collectifs, le virage vers la municipalisation du développement pose certains enjeux et une certaine dissonance apparaît entre les orientations prévues et la réalité mouvante dans laquelle les acteurs locaux sont placés. La stratégie souligne l'importance du maintien des services de proximité dans les milieux ruraux, urbains et nordiques et la capacité d'agir des collectivités (Québec, 2011). Selon Solidarité rurale du Québec (2015), il importe de convier l'ensemble des acteurs du développement local et régional (santé, éducation, économie, ressources naturelles, communautaire, jeunes, femmes, etc.) à définir, avec l'État, une Politique de développement local et régional qui clarifie l'organisation territoriale et définisse une vision commune de l'avenir ainsi que les actions prioritaires à mener. En effet, la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre*

budgetaire en 2015-2016 pose les premiers jalons d'une nouvelle gouvernance¹ qui place le territoire de MRC au centre du développement local et régional, un choix salué par Solidarité rurale du Québec (2015 : 13). Cependant, la FQM expose ses préoccupations relativement au développement local et régional, considérant que les coupures imposantes de plusieurs millions de dollars auront un impact majeur et déstabiliseront les efforts pour maintenir et structurer la vitalité du territoire (FQM, 2015a : 6). Souhaitant préserver le caractère partenarial conformément au principe de subsidiarité² reconnu par l'État (Québec, 2011), les municipalités souhaitent cette nouvelle gouvernance tout en postulant qu'elle requiert un accompagnement et des ressources qui permettent une capacité d'agir. En cohérence avec ce principe, Communagir rappelle l'affirmation de Québec à l'effet que « les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité et d'action selon une répartition adéquate des lieux de décision en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des collectivités concernés » (Québec, 2015), ajoutant que « Ce principe milite en faveur d'une décentralisation des pouvoirs, mais également d'une attribution de ressources qui permettent aux acteurs des différents paliers d'agir sur les enjeux qui les concernent dans le déploiement de stratégies gouvernementales » (Communagir, 2016 : 13).

Dans le même ordre d'idées, la FQM (2014) croit que la décentralisation comme « réforme » majeure dans le processus global de modernisation de l'État favorise une démocratie de proximité. Par ailleurs, cela ne peut s'actualiser que si une attention est portée à l'accompagnement des acteurs du milieu dans les différentes étapes que requiert l'installation de cette nouvelle gouvernance (FQM, 2015 ; RQDS, 2014 ; Communagir, 2016). Plus encore, ce type de gouvernance influençant l'ensemble des processus (mobilisation, réflexion, organisation) obtient davantage de succès et constitue un élément clé du développement territorial renforçant la capacité d'agir des communautés locales (Caillouette, 2010 cité par Aubry, 2015).

Dans cette visée, il importe de reconnaître les gains des dernières années, de les valoriser et de les préserver puisque le « contexte actuel fragilise plusieurs acteurs et leviers de l'action collective et [qu']il serait malheureux de ne pas capitaliser sur nos expériences et nos

¹ « La gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politiques, à son orientation, à la capacité de diriger, de fournir des services et à assurer sa légitimité » (Le Galès, P. [2006]. *Gouvernement et gouvernance des territoires*. La documentation française : 5-6). Cité par Lévesque, 2007 : 25.

² En 1993, lors du séminaire européen de Copenhague sur l'exclusion sociale, Calame (1996) introduit le concept de « subsidiarité » dans les débats qui opposaient les notions de droits économiques et sociaux. La « subsidiarité » est comprise comme une philosophie et une pratique de la gouvernance qui part d'une nécessité essentielle du monde moderne : concilier l'unité et la diversité. (Rey-Valette et al., 2011).

acquis » (Communagir, 2016 : 8). Cela constitue un défi de complexité qui repose sur la tension entre l'approche de centralisation et la décentralisation, tension qui se manifeste dans les rapports État - territoires, État - municipalités et, désormais, MRC - acteurs de développement, et qui appelle une « redistribution des fonctions de gouvernance entre une multitude d'acteurs, la spécificité des lieux devenant un actif et non une contrainte » (Klein, 2014 :116). Le territoire devient alors ce lieu décloisonné où chacune des perspectives peut être mise à contribution et où la désuétude des silos sectoriels est reconnue autant que celle de l'opposition systématique du social et de l'économique. « On doit cesser au Québec d'opposer le développement social et le développement économique, ou encore de diluer le développement social dans le concept de développement durable » (RQDS, 2015 : 16).

3.3.2. L'évolution du rôle des personnes élues et des acteurs locaux

Toutes ces transformations ont mené à structurer de plus en plus l'organisation locale et régionale autour des villes et des MRC. Le pacte fiscal confère de nouveaux pouvoirs aux personnes élues et leur octroie du même coup, des responsabilités majeures pour un développement intégré de leur territoire. Ces responsabilités requièrent de nouvelles compétences et une redéfinition du rôle que les personnes élues doivent désormais apprivoiser (RQDS, 2015). Ont-elles les moyens et les ressources pour honorer ces nouveaux pouvoirs ? Selon le RQRI (2015), un travail de sensibilisation, de formation et d'intervention avec les personnes élues dans les municipalités peut les aider à jouer ces nouveaux rôles. Au-delà de ce souhait, la complicité, le travail collaboratif et les habiletés de négociation des acteurs sociaux déjà en place peuvent être garants de la préservation des acquis et d'un soutien à l'apprentissage du rôle essentiel désormais porté par les personnes élues. En effet, le travail réalisé dans le cadre des Alliances pour la solidarité et l'inclusion sociale et des approches territoriales intégrées (ATI) au cours des dernières années offre un ancrage et une référence pour une telle réorganisation structurelle (Communagir, 2016). Les rôles et fonctions clés ainsi que l'expertise développée dans certaines régions en matière d'approche intégrée – mobilisation, concertation et priorisation des enjeux territoriaux – peuvent contribuer au développement des compétences des nouveaux acteurs du développement tout en appuyant le travail des personnes élues (Communagir, 2016). Dans le même sens, Solidarité rurale du Québec (2015 : 14) salue les transformations relatives à la nouvelle gouvernance considérant « que le territoire de MRC est celui qui correspond le mieux au milieu de vie des citoyens ». L'organisme souhaite cependant que des modifications soient apportées aux dispositions législatives afin de garantir une saine gestion des fonds publics et de préciser les modalités qui encadreront désormais le travail des personnes élues. Tout en confirmant leur rôle de leaders territoriaux auprès des autres acteurs du développement du milieu, les élus doivent mettre à profit l'expertise présente dans le milieu (Solidarité rurale du Québec, 2015). Cette position recoupe les propos de Klein (2014) qui voit le rôle de l'acteur local comme celui

qui « génère des projets et qui indique de façon ascendante le type d'appui dont il a besoin de la part de l'instance publique où l'État est perçu comme partenaire » (Klein, 2014 : 125).

3.3.3. Un défi de reconnaissance des complexités ?

La complexité de la perspective intersectorielle du développement planifié et réalisé de façon intégrée de leur territoire conditionne le nouveau rôle des personnes. Il importe de se donner les moyens collectivement pour composer avec cette complexité dans l'actualisation des rôles de chacun et chacune, reconnaissant le caractère itératif des processus liés à cette nouvelle gouvernance. La conjoncture actuelle nous convie à la reconnaissance de la nécessité de prendre en compte la diversité des perspectives et des savoirs et l'émergence de nouvelles réalités coconstruites à partir de cette diversité. Plusieurs acteurs collectifs soulèvent cette nécessité de prendre en compte la complexité pour saisir les spécificités des dynamiques locales qui colorent le développement distinct de chacun des territoires (Communagir, 2016 ; RQDS, 2016 ; TIESS, 2016 ; Solidarité rurale du Québec, 2015 ; FQM, 2015). Il faut également considérer l'apparition de différentes conceptions du développement portées par différents acteurs (RQDS, 2016). En effet, pour avoir un réel impact, les stratégies doivent se combiner et des liens doivent être créés pour assurer une cohésion d'ensemble et une cohérence entre les acteurs qui agissent dans chacune des dimensions afin de voir leurs effets se multiplier (Communagir, 2016). Encore faut-il accompagner les processus de réflexion et d'action qui permettent une évolution à la fois des rapports sociaux et des *a priori* de chacun des acteurs et organisations, pour tendre véritablement vers une nouvelle gouvernance capable de gérer cette complexité.

En ce sens, à l'instar de Klein *et al.* (2014 : 232) pour qui « la responsabilisation des collectivités locales ne devrait pas dégager l'État de sa responsabilité à l'égard des collectivités les plus défavorisées », Communagir (2016) soutient qu'encourager la reconnaissance par l'État de cette complexité et de cette diversité amène à reconnaître son rôle essentiel en termes de vision d'ensemble, de leadership, de partage d'expertise, de soutien et de mobilisation des forces vives de la société. Qui plus est, les efforts pour mettre en œuvre des approches de développement territorial intégré ne devraient pas soustraire l'État de l'obligation de déployer de grandes mesures nationales qui améliorent significativement les conditions de vie de l'ensemble de la population en mettant en valeur et en assurant la cohérence des interventions (Communagir, 2016 : 7) et en étant attentif à la diversité des réalités et donc des besoins spécifiques de chacun des territoires.

3.3.4. Vers une gouvernance partagée : quels enjeux ?

La nécessité de croiser un ensemble de perspectives pour tendre vers une gouvernance davantage cohérente avec les réalités et besoins des territoires signifie qu'il faut chercher à dépasser à la fois les limites de la hiérarchie et celles du marché et se tourner vers

l'hétérarchie³ où une pluralité d'acteurs publics et privés, y compris ceux de la société civile, seront mobilisés à partir de logiques de réciprocité et de solidarité (Lévesque, 2007). Il semble notamment que ce soit un passage obligé pour qu'une gouvernance soit partagée dans une perspective de renouvellement de la démocratie participative et du développement intégré des territoires.

Lévesque (2007) expose quelques défis d'une gouvernance partagée qui recoupe ces propos. En effet, l'identification et la reconnaissance des parties prenantes à cette gouvernance représentent un défi de taille. La frontière entre les entreprises privées et l'État n'est plus claire et la société civile est de plus en plus pluraliste et fragmentée. La définition du bien commun et les systèmes de valeurs sont loin de converger (Lévesque, 2007). Un autre défi provient de la diversité des logiques que guident l'État, le marché et la société civile dans cette nouvelle gouvernance, logiques qui font appel à des mécanismes de coordination différents et peuvent susciter des ondes de chocs en raison de la divergence des valeurs qui les mobilisent (Lévesque, 2007 ; Communagir, 2016 ; RQDS, 2016). Cela suppose un effort de traduction et de délibération pour dégager un projet commun qui ne peut être défini une fois pour toutes (Lévesque, 2007). Ces éléments requièrent cependant un espace où il est possible d'accueillir ces ondes de chocs et de reconnaître et raffiner des aptitudes et habiletés relationnelles pour relever les défis d'une gouvernance partagée (Aubry, 2015). Comment l'évolution du contexte, qui convie souvent les acteurs à user d'une logique de court terme, peut-elle permettre de composer avec l'élément de durée nécessaire pour articuler l'ensemble de ces dimensions ? Comment ce projet commun devant être réalisé par une pluralité d'acteurs, idéalement défini dans une logique itérative, peut-il servir l'intérêt commun ? Qu'est-ce alors que l'intérêt commun ? Est-il défini à partir des *a priori* organisationnels (ou égo organisationnels), des coordonnées de chacun des secteurs ou alors à partir d'une logique hiérarchique coercitive régie par l'État ? Le défi est alors la définition de l'intérêt commun par les acteurs (Lévesque, 2007) et des finalités auxquelles souscrivent les mobilisations.

Enfin, l'élaboration d'une gouvernance partagée doit également relever les défis de l'évaluation et de l'imputabilité, qui en découlent (Lévesque, 2007 ; FQM, 2015a, 2015b ; RQDS, 2016). La complexité de cette nouvelle gouvernance ne permet plus de s'en remettre au seul bilan comptable (activités marchandes) et aux seules directives des pouvoirs publics pour évaluer les bonnes pratiques de gouvernance. L'évaluation devient alors une question dont la réponse suppose un accord entre les parties et une validation des critères afin de repenser la question de l'imputabilité dans une perspective de subsidiarité (Lévesque, 2007).

³ L'hétérarchie renvoie à l'idée d'acteurs sociaux différents qui assument en collégialité la coordination d'une action collective donnée (Assogba, 2000).

En identifiant ces défis propres à la municipalisation du développement, les acteurs collectifs sont inquiets de la gestion de la transition et du risque de déséquilibre décisionnel et fonctionnel pouvant survenir entre les MRC (RQDS, 2016 ; FQM, 2015a et 2015b). Cette gouvernance, du fait de l'étendue de certains territoires, soulève des enjeux d'organisation des services et des infrastructures ainsi que d'équité territoriale et intergénérationnelle alors qu'elle doit permettre de relever les défis de la démographie et du développement durable (RQDS, 2016, FQM, 2015a et 2015b).

Tendre vers une gouvernance partagée requiert espace et temps pour gérer cette complexité. Par ailleurs d'autres questions et défis concernent la participation des personnes notamment en termes de reconnaissance des inégalités de pouvoirs et de savoirs et d'équilibre entre les acteurs. Qui participe ? Pour quelles finalités et au nom de qui ? Existe-t-il une équité de représentation ? Comment est-elle définie et par quel dispositif cette représentation est-elle légitimée ? Est-elle authentique ou instrumentalisée ? Ces questions seront abordées dans les sections 3.3.7 et 3.3.9.

3.3.5. Le concept de développement : quels enjeux soulève son caractère polysémique ?

L'évolution du concept de développement a fait émerger différentes définitions dans les réseaux d'acteurs collectifs. Bien qu'elles se recoupent, ces définitions peuvent générer soit des tensions soit des fossés qui s'ajoutent à l'ensemble de la complexité déjà existante. Le caractère polysémique du concept de développement mérite notre attention considérant la richesse de son évolution et des analyses qui en découlent. Dans le contexte déstabilisant des transformations politiques, les diverses acceptions du concept mènent à des actions guidées par des finalités qui peuvent être diamétralement opposées selon qui l'opérationnalise. Dans le but de tendre vers un développement territorial intégré, la réconciliation des secteurs social et économique est de mise au plan sémantique comme dans les repères paradigmatiques. La période de rupture avec l'approche partenariale de l'État peut être le signal de la nécessité pour les acteurs du développement collectif de se doter d'un langage qui puisse rejoindre l'ensemble des filières de développement.

Sans réduire les enjeux à leur plus simple expression, ce qui occulterait sans doute des subtilités nécessaires, mieux définir les concepts au cœur des pratiques collectives pourrait atténuer certains chocs culturels qui se vivent dans l'intersectorialité (Divay, Belley et Prémont, 2013). Le fait de croiser un ensemble de perspectives afin de permettre à des élu.e.s solidaires de travailler davantage avec la société civile (Vaillancourt, 2017) exige de prendre le temps de se mettre au diapason pour qu'une vision commune puisse émerger. Ces processus requièrent de l'accompagnement en termes de ressources humaines et financières (Communagir, 2016). Soutenir les systèmes locaux d'action (SLA) (Lachapelle, 2016) peut être garant d'une démocratie participative et délibérative qui contribue à une vision intégrée du développement des territoires.

3.3.6. La place du développement social dans la municipalisation du développement

Qu'advient-il du développement social dans le contexte de transformation des politiques et des mouvances territoriales ? Bien que le Réseau québécois de développement social (RQDS) reconnaisse le bien-fondé de la démarche entreprise en 2014 par le Gouvernement du Québec en vue d'assainir les finances publiques, il s'inquiète du fait qu'aucune référence n'est faite au développement social dans le texte du Projet de loi n° 28, ni dans le Pacte fiscal transitoire concernant les transferts financiers aux municipalités pour l'exercice 2015 (RQDS, 2015). Or, si l'on veut réellement renforcer le rôle des MRC et la capacité d'agir collectivement en développement local et régional, il est indispensable d'intégrer les enjeux d'ordre social aux nouvelles responsabilités municipales et de réajuster le tir pour éviter une mauvaise interprétation, voire une mauvaise utilisation de la dimension sociale nécessaire à un développement économique équilibré (RQDS, 2015). Le RQDS s'inquiète également du sort des démarches régionales de développement social qui relevaient des conférences régionales des élus (CRÉ) et bénéficiaient d'ententes spécifiques ou partenariales avec des ministères (RQDS, 2015) :

Les diverses démarches régionales de développement social constituent des lieux où se développe une contribution et un soutien à des initiatives concrètes, concertées et intersectorielles. Plusieurs de ces pratiques et initiatives visent l'amélioration des conditions de vie de la population en général avec une préoccupation constante pour les groupes les plus exclus de la société. Elles apportent des réponses à des défis complexes qui nécessitent l'apport de divers champs disciplinaires et la reconnaissance de différents types de savoirs. (RQDS, 2016 : 16)

Selon un état de situation, certaines démarches régionales de développement social ont vu leurs alliances territoriales se fragiliser, alors que d'autres ont développé des stratégies pour financer et renforcer les systèmes locaux d'action (RQDS, 2016). Le développement social s'appuie sur une approche d'intersectorialité portée par une vision globale de l'équité territoriale. Dans le contexte actuel, sachant que ces démarches considèrent nécessaire de répondre aux besoins de la population, mais surtout qu'elles veulent agir sur les déterminants qui causent les problématiques (RQDS, 2016 : 17), comment retrouveront-elles leurs repères et leurs leviers d'action ?

La persévérance et la résilience dont font preuve les différentes démarches régionales en développement social au Québec sont plus qu'encourageantes (RQDS, 2016). Elles représentent

un des rares espaces communs au palier régional (ou local pour certains territoires) qui subsistent où les différents acteurs d'une région peuvent se rencontrer, se coordonner, se doter d'une vision d'ensemble en matière de lutte contre la pauvreté notamment et faire en sorte que les interventions convergent dans le même sens. On évite ainsi les dédoublements, les contradictions, les pertes de temps, d'énergie et de ressources. [...] les démarches régionales en développement social devraient être considérées comme des partenaires

essentiels [...] Elles concertent et mobilisent depuis de nombreuses années l'ensemble des acteurs-clés territoriaux et régionaux en matière de développement social et elles disposent de toute l'expertise, connaissance et vision nécessaire afin de lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale. (RQDS, 2016 : 16)

La capacité à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale par le développement social peut signifier d'orchestrer des interventions qui s'appuient sur la concertation intersectorielle, la mobilisation des individus et des communautés, l'arrimage et la cohésion des acteurs à tous les paliers (RQDS, 2016) tout en reconnaissant l'enjeu de la complexité (Communagir, 2016). Les transformations politiques récentes, notamment l'abolition des CRÉ, ont affaibli l'intervention collective qui permettait d'accompagner les collectivités aux prises avec la complexité de certains enjeux. Le palier régional trouvait une résonance pour les acteurs en développement territorial (RQDS, 2016 ; Solidarité rurale, 2015).

Depuis des lustres, persiste le défi de réconcilier sur le terrain les logiques du développement économique et du développement social. Historiquement dans l'évolution québécoise des territoires, ces logiques se sont chevauchées donnant lieu à l'émergence de l'économie sociale et du développement économique communautaire dont sont porteuses les corporations de développement économique communautaire (CDEC) par exemple. Le concept de revitalisation est d'ailleurs issu de semblables préoccupations face à l'appauvrissement de territoires. Certains acteurs ont embrassé le développement par l'angle de la « revitalisation de municipalités dévitalisées » (FQM, 2015 ; RQRI, 2015) mettant la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion comme élément fondamental de leur approche (Fontan et René, 2014). Des chercheurs, qui adoptent une approche plus critique de la revitalisation urbaine intégrée, argumentent que cette stratégie fait l'économie de certaines subtilités en ce qui concerne la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, notamment au regard des conditions de prise en charge individuelle et collective des communautés locales ainsi que des risques de stigmatisation des populations des quartiers étiquetés comme défavorisés (Séguin et Divay, 2004). Ces éléments peuvent contribuer à renforcer les écarts entre les populations favorisées et défavorisées s'ils ne sont pas pris en compte dans leurs dimensions multi-niveaux et multisectorielles. Le défi de la revitalisation réside donc dans le fait de considérer un développement qui en tienne compte pour élaborer des politiques de distribution locales, provinciales et fédérales soucieuses d'équité pour les individus et les communautés.

Le Réseau québécois de revitalisation intégré (RQRI) croit qu'il est possible de s'inscrire dans cette vision du développement en tenant compte de l'ensemble des dimensions qui composent un territoire (RQRI, 2015). Comment assurer un équilibre des pouvoirs économique, social et politique qui sont trois piliers d'égale importance (Béland, 2016) quand les acteurs économiques sont trop souvent absents des concertations (RQDS, 2016)

et que le soutien de l'État au développement social relève d'une variété de ports d'attache ? (RQDS, 2016). Klein (2014) avance que le défi qui se pose est celui de faire émerger les éléments qui permettront aux acteurs socioéconomiques dans les milieux dévitalisés de générer des initiatives innovantes et d'amorcer un processus qui renforce la capacité de la collectivité à mobiliser des ressources et à devenir plus dynamique. Bien que ce dynamisme puisse « modifier le cadre institutionnel et organisationnel local, et contribuer à la redéfinition des politiques publiques en matière de développement » (Klein, 2014 : 129-130), il importe de saisir quels *a priori* guident ce dynamisme et quelles voix/voies le forgent (Guimond, 2014 ; Savard 2013).

En somme, un des écueils majeurs pour la mise en œuvre d'une pratique davantage ancrée dans la pluralité des perspectives et dans la complexité est assurément le déficit de reconnaissance des pratiques de développement social et de développement territorial intégré. Ce déficit est certainement lié à la difficulté à évaluer les actions et leurs résultats faute d'indicateurs, mais surtout faute de moyens pour réaliser des démarches évaluatives. Par conséquent, un certain scepticisme demeure quant à l'efficacité de ces démarches multi-niveaux, ce qui peut renforcer certains préjugés quant à l'efficience de ce champ de pratique et décourager les acteurs à s'y engager au profit d'autres logiques qui satisfont à une vision de court-terme axée sur des résultats pragmatiques unidimensionnels. Il existe au Québec une mobilisation organisée et réfléchie autour de ces enjeux, qui serait largement en mesure de proposer des orientations ancrées dans l'expérience différenciée des territoires (FQM, 2015a et 2015b ; RQDS, 2016). Il serait « malheureux de ne pas capitaliser sur nos expériences et nos acquis pour que collectivement, il soit possible de poursuivre les efforts, s'améliorer, s'adapter et innover pour être encore plus performants » (Communagir, 2016 : 8). On peut déplorer que le contexte actuel fragilise plusieurs acteurs et leviers d'action collective.

3.3.7. La participation citoyenne ou participation sociale et politique ?

Avec le Projet de loi 28, les nouveaux pouvoirs conférés aux municipalités et la création du fond de développement des territoires, on pourrait croire à une démocratisation du développement si l'on considère qu'il s'agit d'une forme de décentralisation. Or, sur le plan de la démocratie participative et délibérative, les dernières transformations ne structurent ni ne régulent en rien la participation citoyenne puisque la plupart des espaces qui permettaient l'expression de ces formes démocratiques ont été abolis ou transformés. Plus encore, comme le note Fortin (2015), le modèle d'interaction qui s'est installé au cours des dernières années entre les élus et le gouvernement, valorise la concertation tout en refusant une approche de participation citoyenne souvent associée à la revendication. On réduit la présence de la société civile au sein des instances parce que le pouvoir ne souhaite pas la présence d'acteurs valorisant le mode de la négociation souvent emprunté par les associations et les groupes sociaux. Se pose alors l'enjeu de la place réservée à la société civile,

notamment aux groupes plus critiques (Fortin, 2015). Les pratiques peuvent se déployer selon le bon vouloir des élus locaux avec des règles parfois déficitaires sur le plan démocratique. Si on voit poindre des expérimentations intéressantes voire concluantes, il devient néanmoins difficile de légitimer ces pratiques en raison de la perte d'ancrage institutionnel. Désormais la participation dépend de la capacité de négociation des acteurs locaux et de leur détermination à en faire valoir la nécessité. Ces transformations risquent d'accentuer la compétition non seulement entre les territoires, mais également entre les organisations elles-mêmes puisque l'accès au pouvoir décisionnel sera réservé à ceux qui sauront accéder aux décideurs. Les citoyens moins organisés seront exclus alors que les plus outillés se fraieront un espace pour exprimer leur point de vue. Les conditions sont réunies pour une perte de légitimité de la parole citoyenne.

3.3.8. Quelques repères définitionnels

On parle souvent de participation dans les champs de pratique relatifs à la santé et aux services sociaux ainsi que dans les filières liées au développement des territoires. Elle est vue comme un élément incontournable des stratégies du développement global dans les processus autant que dans les finalités (Fournier et Potvin, 1995) et semble être un passage obligé pour que les milieux puissent prendre en charge le développement de leur communauté, avec comme conséquence positive d'améliorer la santé et le bien-être de la population (Lachapelle, 2007). Le concept de participation peut *a priori* être générateur de confusion si l'on ne prend pas la précaution de combler à la base un certain « vide en termes de prémisses » (Fournier et Potvin, 1995).

L'étymologie du concept de participation renvoie à l'expression « qui prend part » alors que différentes épithètes sont proposées pour qualifier la participation. Il peut être question de participation communautaire, citoyenne, sociale et politique, publique ou démocratique. La participation réfère à une vaste gamme non spécifique de groupes sociaux : la communauté, le public, les citoyens, les consommateurs ou les patients (usagers) (Suárez-Herrera, 2010).

La *participation communautaire* passe par « la création d'occasions qui permettent à tous les membres de la communauté et à la société en général de contribuer activement, d'influencer le processus développemental ainsi que de partager équitablement les bénéfices du développement » (Nations Unies, 1981 cité par Fournier et Potvin, 1995 : 44). La *participation citoyenne* s'exprime, quant à elle, « dans une implication du citoyen dans les processus décisionnels le concernant au niveau local et national, et dans une forme plus individuelle, avec l'insertion de la personne dans les projets communautaires traduisant l'expression de la réalité de la société civile » (Mercier, Bourque et St-Germain, 2009 : 24). Lorsqu'il est question de *participation sociale et politique*, l'objet de la participation est « l'exercice du pouvoir direct ou indirect de décision dans l'espace public » (ibid., 2009 : 24). Elle « vise à transformer et à agir sur les politiques, les structures et les normes sociales » en s'impliquant tant sur le plan individuel que social « dans des associations et des

mouvements plus ou moins organisés qui cherchent à défendre et à faire reconnaître des droits sociaux, tant à l'échelle locale qu'à l'échelle internationale » (Lemieux 2004 : 21 cité dans Mercier, Bourque et St-Germain, 2009 : 27). Enfin, l'objet de la *participation publique ou démocratique* sera de s'inscrire dans le débat public en regard des enjeux sociaux, économiques et politiques des décisions publiques (Mercier, Bourque et St-Germain, 2009). Il existe par ailleurs différentes intensités de participation graduées selon une échelle où les niveaux passent de la non-participation jusqu'au pouvoir effectif des citoyens en passant par une coopération symbolique (Mercier, Bourque et St-Germain, 2009). Notre approche des questions de participation se situe au carrefour de ces définitions.

3.3.9. Quels enjeux pour la participation en contexte mouvant ?

Le modèle québécois de développement (Chiasson, 2015 ; Lévesque, 2004 ; Klein, 1995) qui s'est construit depuis les années 1980, renvoie à diverses interventions qui s'appuient sur le choix institutionnel de privilégier un partenariat entre l'État et différentes instances de la société civile. Les récentes transformations affectent de façon sérieuse deux facettes de ce modèle : la reconnaissance de la société civile comme partenaire et le rôle de l'État comme accompagnateur de cette participation. Comment se réalisent les formes de participation dans un modèle qui s'éloigne du partenariat et dont les dispositifs institutionnels ne font plus de place à la participation ? Le RQDS (2016) pose la question de savoir si, dans ce contexte, la participation doit être vue comme une condition de réalisation d'un processus collectif ou une visée à atteindre ?

Cette idée de participation est également au cœur des préoccupations de la FQM (2015a) notamment en ce qui concerne la réorganisation de certaines instances. La Fédération réclame le droit d'exercer ses pouvoirs consultatifs en tenant compte des dispositifs déjà en place. Par ailleurs, elle a proposé certaines modifications au Projet de loi 28 pour améliorer l'arrimage et l'efficacité des outils de transition et pour revoir le processus décisionnel des conseils de MRC afin d'atténuer le déséquilibre de pouvoir entre les municipalités plus denses démographiquement et les moins peuplées. En somme, la FQM, comme définitrice de la gouvernance de proximité reconnaît les enjeux que sous-tendent cette proximité et la spécificité des territoires en termes de démocratisation et de participation (FQM, 2015a).

L'idée d'un potentiel déséquilibre de pouvoir soulevée par certains acteurs collectifs mérite que l'on s'attarde un peu aux enjeux de participation de la société civile. Est-ce que le contexte actuel génère ou accentue un déséquilibre des pouvoirs ? Tel que le postulent Fournier et Potvin (1995) la participation citoyenne doit être resituée par rapport aux théories du développement et à leur évolution pour éviter de glisser vers un amalgame réducteur qui fait l'économie de certaines dimensions de la participation. Pour éviter que les décisions publiques soient le produit d'intérêts myopes ou particularistes, il est nécessaire d'adapter les institutions sociales et politiques en fonction de la promotion du bien commun et de mettre en place des instances intermédiaires qui permettent un

accompagnement qui favorise la circulation de l'information, le dialogue équitable, la délibération et le débat avec tous les acteurs concernés (Lévesque, 2007 ; Campeau, 2009 ; Dufour et Gélinau, 2012; Dupéré *et al.*, 2014). En effet, le fait de travailler avec des représentants légitimes d'une communauté – c'est-à-dire choisis dans le cadre de processus démocratiques – peut éviter la « mise en place d'une minorité dominante qui peut dicter les préoccupations communautaires dans un chemin étroit balisé par l'auto-intérêt » (notre traduction de Laverack et Mohammadi, 2011 : 259). Lorsque l'État se désengage de son rôle d'accompagnateur de la participation se pose l'enjeu éthique de déterminer par qui cet accompagnement sera assuré.

Communagir (2016 : 9) propose de « soutenir les conditions, les pratiques et les espaces qui permettent l'engagement et la contribution active de l'ensemble des acteurs concernés » comme orientation à privilégier dans le *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale*. Les principes de l'approche AVEC sont mis de l'avant comme outils d'inclusion pour éviter que la logique du résultat à court terme qui fait fi des processus et des complexités de la construction des interactions sociales, ne renforce l'exclusion des populations (Communagir, 2016). Cette approche affirme le souci de « penser, décider et agir AVEC les personnes en situation de pauvreté » dans la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale (Collectif pour un Québec sans pauvreté). L'expertise du vécu de la pauvreté est croisée avec celle des intervenantes et chercheur.e.s également engagé.e.s dans cette lutte, non pas pour valider mais pour amener une nouvelle compréhension des dynamiques à l'œuvre (Dufour et Gélinau, 2012). « Le AVEC vise également les personnes en situation de pauvreté à faire l'expérience de leur pouvoir citoyen et à le développer en vue d'une mobilisation et d'une transformation de la société riche de tout son monde » (Collectif pour un Québec sans pauvreté).

Alors que l'étau se resserre sur les moyens nécessaires pour opérationnaliser cette participation des premiers concernés, leur inclusion dans l'élaboration des politiques publiques constitue un enjeu de taille considérant que bon nombre d'études démontrent l'efficacité des politiques lorsqu'elles sont ancrées dans les savoirs et l'expertise de l'ensemble des acteurs d'une communauté (Minkler et Wallerstein, 2011). Il y a un risque de glissement vers l'instrumentalisation de la participation ou d'une participation à des fins utilitaristes, dépourvue de toute forme de visée émancipatrice, dont la finalité ne se réduirait qu'à une validation d'objectifs déterminés par une poignée de dirigeants sans ancrage multisectoriel ou multidimensionnel (Fournier et Potvin, 1995; Massé, 2005; Martin, 2008 ; Cherbonnier, 2016). Plus encore, il y a une tendance à la formation d'une participation sélective ou élitiste (Martin, 2008) qui permet l'émergence d'experts de la participation capables de répondre ponctuellement aux attentes et besoins institutionnels. Cela pose toute la question du biais de conformité et de la légitimité de la représentation (Contandriopoulos, 2004 et 2009 ; Pomey *et al.*, 2015). En somme, si des dispositifs adaptés

ne sont pas mis en place pour s'assurer d'une éthique d'accompagnement et la reconnaissance d'une mixité sociale dans la participation (Mercier et Bourque, 2009; Dufour et Gélinau, 2012; Dupéré et coll., 2014), rien ne permet d'atténuer les dynamiques qui reproduisent les déséquilibres de pouvoir dans les rapports sociaux (Wallerstein, 2009 ; Hyppolite et O'Neill, 2003 ; Dufour et Gélinau, 2012) ni de contribuer à des changements sociaux structurels (Fournier et Potvin, 1995 ; Parazelli *et al.*, 2003 ; Ninacs, 2008).

3.3.10. L'évolution de la philanthropie

L'évolution du rôle de l'État depuis les années 1980 et la fragilisation d'institutions qui soutenaient l'action collective, ont rendu de plus en plus difficile la dimension macro du développement. Les territoires s'en remettent donc à une dimension micro comme zone d'action, là où le pouvoir décisionnel est davantage accessible et où il existe un réel espace pour une recomposition fertile des territoires locaux. Comme l'étau se resserre sur les leviers financiers provenant du domaine public, il faut se tourner vers d'autres sources pour soutenir le développement des territoires. La contribution de la philanthropie a coloré l'histoire du développement et le modèle partenarial du Québec, mais cette contribution est loin de faire consensus chez les acteurs collectifs. Dans la littérature, d'aucuns parlent d'un marché du don ou d'un « philanthrocapitalisme » (Bishop et Green, 2008 cités par Fontan, Lévesque et Charbonneau, 2011 : 50) que Ducharme et Lesemann (2011), se référant aux mêmes auteurs, présentent comme un mouvement. D'autres avancent que les organisations philanthropiques peuvent faire contrepoids bien que leur volonté commune ne soit pas la transformation sociale et qu'elles se présentent avec des visions et des missions souvent différentes et parfois en tension (Lévesque, 2014b). Par ailleurs, certains avancent l'idée qu'une redistribution équitable des richesses implanterait une logique économique juste et rendrait caduc le besoin de recourir à la philanthropie (Fontan, Lévesque et Charbonneau, 2011). Mais cela ne semble pas être pour un avenir rapproché. Existe l'idée de tendre vers une philanthropie plurielle voire une diversité de cultures philanthropiques (Lévesque, 2014b) qu'il convient de saisir pour comprendre l'évolution de ce champ d'action et son apport au développement des territoires.

Fontan, Lévesque et Charbonneau (2011) démontrent que le travail des historiens permet facilement de faire remonter à l'Antiquité européenne la pratique de la philanthropie. Selon Robbins (2006 cité par Fontan *et al.*, 2011), l'histoire de la charité et de la bienfaisance serait partagée en deux tendances qui, tout en étant complémentaires, représentent deux visions de la philanthropie à savoir, l'une à portée caritative aux visées humanistes et l'autre qui permettait d'allouer des ressources monétaires à des activités visant l'intérêt général (Fontan, Lévesque et Charbonneau, 2011). L'une et l'autre de ces voies ont favorisé la création de divers dispositifs, religieux d'un côté, privé et public de l'autre, pour canaliser et gérer les fonds mis à la disposition des nécessiteux ou de l'intérêt public. Au Canada et au Québec, la distinction entre fondations publiques et fondations privées est pertinente pour

distinguer l'origine des dons et la forme de leur gouvernance. Les fondations publiques reçoivent des fonds de plusieurs sources (représentant dans certains cas une sorte d'association de donateurs) alors que les fondations privées ont été capitalisées par une personne, une famille ou un groupe particulier (Lévesque, 2014b).

La tradition des grandes fondations privées est issue du terreau étatsunien de la fin du 19^e et du début du 20^e siècle (Ducharme et Lesemann, 2011). Alors que les nobles objectifs qui sont à la base de l'émergence de la philanthropie étaient de contribuer à éradiquer la pauvreté, force est de constater que leurs actions et organisations contribueraient plus à la reproduction d'un système antidémocratique d'élaboration et d'allocation des services sociaux qu'à la production d'un modèle d'intervention démocratique et équitable d'allocation des ressources, donnant raison à Prewitt et Odendhal (1989 cités par Fontan, Lévesque et Charbonneau, 2011) qui constataient la croissance des inégalités aux États-Unis en dépit de la multiplication des fondations.

Au Canada et au Québec, les fondations n'ont pas connu un développement comparable à celui des États-Unis et, jusqu'à tout récemment, leur rôle a été plutôt marginal (Lévesque, 2014b). Peu de travaux ont porté sur le sujet ou ont réalisé une analyse fine de ces initiatives qui ont choisi d'agir dans la discrétion la plus complète (Fontan, Lévesque et Charbonneau, 2011 ; Lévesque, 2014b). L'évolution récente de la philanthropie en sol québécois suscite de nombreuses interrogations dans le réseau d'action communautaire et dans les médias (Fontan, Lévesque et Charbonneau, 2011 : 43). Les connaissances sur la philanthropie au Québec étant principalement produites par les organisations qui y sont affiliées, il est difficile de trouver des outils d'information pour éclairer les réflexions concernant ce champ de pratique (Fontan, Lévesque et Charbonneau, 2011).

Or, cette évolution du rôle de la philanthropie dans le développement des territoires du Québec mérite une attention, ne serait-ce que pour sortir d'un clivage réducteur qui gommerait les possibilités de tisser d'autres réseaux pour soutenir l'organisation des territoires. Les alliances avec les organisations philanthropiques, bien qu'elles soient critiquées à certains égards, semblent avoir tracé la voie à une réconciliation nécessaire entre l'univers économique et l'univers social donnant lieu à des innovations qui ont le pouvoir de transformer le vivre-ensemble.

En effet, selon Lévesque (2014b), s'il existe un système philanthropique dans une société, il n'a pas pris forme dans le vide. Il se situe entre l'État qui assure l'essentiel de la redistribution pour réduire au moins partiellement les inégalités, et une économie de marché dont les modes de répartition de la richesse engendrent de plus en plus d'inégalités. Fontan, Lévesque et Charbonneau (2011) considèrent que les prémisses mêmes qui ont contribué à l'émergence de certains types de fondation sont à l'origine de la création des inégalités, cette forme de redistribution de la richesse étant légitimée par la façon dont elle

a été accumulée. Dans le même sens, Lévesque (2014b) avance qu'une grande partie de la capitalisation des fondations privées provient de richesse accumulée dans des entreprises, comme on peut l'observer avec la plus importante fondation au Québec, la Fondation Lucie et André Chagnon. Grâce à l'abolition de divers mécanismes de réglementation financière, un accroissement fulgurant des bénéficiaires de certaines entreprises, particulièrement dans le secteur des nouvelles technologies, s'est traduit par une multiplication des fondations privées (Lévesque, 2014b).

En somme, la littérature relative aux fondations souligne le plus souvent les enjeux de démocratie, les intérêts des acteurs et la place occupée par les financements privés dans la redistribution de la richesse (Ducharme et Lesemann, 2011). Les actions entreprises par les fondations privées reflètent, du moins en période initiale, les goûts, les intérêts, les idées ou même l'histoire personnelle du philanthrope. Il peut en outre exister des dangers de glissement dans l'utilisation des nouveaux outils que sont la finance sociale et l'entreprise sociale alors que « l'altruisme et l'objet social continuent d'influencer les motivations », mais que « ces mécanismes et les motivations qui les sous-tendent sont fortement ancrés dans les principes du capitalisme, surtout en ce qui a trait au rendement financier » (Spears et Nakoneshny [2012 : 2] citées par Lévesque, 2014b : 189).

Au Québec, depuis la mise en place de l'État social dans les années 1960 et avant les récentes transformations des politiques publiques, la contribution financière des fondations apparaissait modeste comparativement à celle de Québec dans le domaine social : on parle en santé et les services sociaux de 29 milliards de dollars; en éducation, loisir et sport de 15 milliards; en emploi et sécurité sociale de 4 milliards; et pour les familles et les aînés de 2,4 milliards. Le total dépasse les 50 milliards de dollars en 2011-2012 (Gouvernement du Québec [2012 : 12] cité par Lévesque, 2014 : 150). Toutefois, sans pour autant prendre appui sur l'expertise issue de l'action collective, certaines fondations de la « nouvelle philanthropie » ont porté un regard critique sur l'organisation sociale et sur l'action politique et ont eu une tendance lourde à imposer une « nouvelle manière de gérer le social » (Ducharme et Lesemann, 2011 : 21). L'univers philanthropique a été aveuglé par des discours scientifiques issus de logiques positivistes en ce qui a trait à la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale qui, sous la pression des organisations internationales, ont influencé les choix politiques pour solutionner l'accroissement des inégalités. Reposant sur des logiques fonctionnelles, ces orientations ne parviennent pas à prendre en compte la complexité du bien-être des communautés (Ducharme et Lesemann, 2011).

Au fil des critiques à leur égard et surtout, s'appuyant sur certains résultats de leurs expériences, certaines fondations tendent à adopter une posture un peu plus modeste devant la complexité du développement social. Ces apprentissages ont donné lieu à un changement de cap dans le financement des projets et a permis d'amorcer une sortie de la logique comportementale à saveur biomédicale pour s'intéresser davantage à

l'intersectorialité et la perspective écosystémique. Ce virage adopté par certaines fondations conjugué au contexte de rupture actuel où des organisations philanthropiques refusent de se substituer au rôle de l'État en envisageant différemment le partenariat, influence les orientations de l'État dans le domaine social. Lévesque (2014b) avance que ce qui manque au système philanthropique pour être plus qu'un système virtuel, c'est la conscience des divers agents d'en faire partie et surtout d'être potentiellement des acteurs capables de transformation non seulement de la société, mais aussi de ce système pour mieux relever les défis actuels. En conséquence, les « philanthropes » parmi les plus engagés sont à la recherche de nouveauté dans un contexte où « il est plus facile d'identifier ce qui ne convient plus que de définir clairement ce qui pourrait assurer une continuité dans un contexte de grande transformation » (Lévesque, 2014b : 63).

Vaillancourt (2017 : 51) note que la Fondation Chagnon a investi dans une approche de prévention « au moment même où la direction [du] gouvernement [...] cherchait justement à se distancer des éléments du modèle québécois que la FLAC semblait vouloir consolider ». Il note aussi que l'expérience des sociétés de gestion issues de la Fondation « a eu pour effet, pour le meilleur et pour le pire, d'opérer des rapprochements entre la FLAC et des centaines d'organismes communautaires » (ibid) de telle sorte que la Fondation Chagnon « n'a pas tardé à devenir une fondation sous haute surveillance » (ibid : 54). Cela conduit à se demander si, avec la fin des sociétés de gestion, s'amorce une « deuxième période dans l'histoire de la FLAC » (ibid) qui pourrait constituer « un sérieux virage stratégique » en « établissant des relations plus horizontales, plus interactives avec les acteurs individuels et collectifs du développement social dans les territoires locaux et régionaux » (ibid : 57).

3.3.11. L'innovation sociale

L'histoire du développement territorial n'a pas été linéaire, elle a subi ponctuellement des ruptures importantes (Proulx, 2011). À travers cette histoire, les acteurs sociaux ont notamment contribué à construire un véritable système d'innovation sociale dans une trajectoire amorcée avec la Révolution tranquille (Klein *et al.*, 2014) et ont fait preuve d'une grande résilience devant la poussée néolibérale (Lévesque, 2014a). Dans toutes les restructurations qui ont parfois pris des allures de déconstruction, de nouvelles formes institutionnelles et organisationnelles ont pris forme (Lévesque, 2012) mettant en scène « des acteurs sociaux dans des territoires locaux qui expérimentent de nouvelles façons de faire aussi bien sur le plan économique que sur le plan social » (Klein, 2014 : 117). Il serait alors juste de dire que l'action partenariale, la capacité de faire valoir des enjeux qui rallient les acteurs, et le fait de d'inscrire les enjeux des secteurs sociaux en difficulté dans les stratégies gouvernementales constituent une des forces des acteurs sociaux au Québec (Klein *et al.*, 2014). L'innovation est définie

à la fois comme processus (ensemble d'interactions s'inscrivant dans le temps et donnant lieu à des essais et erreurs comme on peut l'observer dans les expérimentations qui se maintiennent dans la durée) et comme relevant d'un

système social d'innovation (réseau d'acteurs et gouvernance, coconstruction de politiques publiques, mécanismes institutionnels, ensemble de soutiens et d'outils). (Klein *et al.*, 2014 : 237-238)

Le Comité autogéré Innovation sociale du Forum social mondial 2016 propose pour sa part la définition suivante :

Nous pouvons définir les innovations sociales comme de nouveaux arrangements sociaux, organisationnels ou institutionnels ou de nouveaux produits ou services ayant une finalité sociale explicite résultant d'une action initiée par un individu ou un groupe d'individus pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution à un problème ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles. Ces innovations sociales sont les jalons d'un processus dans lequel sont explorées des alternatives pour une transformation sociale impulsée par les citoyens et à leur bénéfice. Ce processus comprend plusieurs facettes, de l'expérimentation à l'institutionnalisation, et se manifestent sous des formes «tourbillonnaires» où les acteurs interagissent et s'inter influencent. (CRISES, 2016 : 2)

Un des exemples marquant d'innovation en développement des territoires fut l'élaboration de la Politique nationale de la ruralité. En s'appuyant sur « une démarche d'exploration et de mise en œuvre en termes d'appui à la communauté » (<http://www.ruralite.qc.ca/fr/Ruralite/Politique-nationale-de-la-ruralite-PNR1>), sur l'expertise des collectivités croisée avec celle de la recherche en développement régional et comptant sur l'adhésion d'acteurs sociopolitiques, cette politique a vu le jour pour réagir à la dévitalisation et à la vulnérabilité des territoires ruraux comme une expérimentation de nouvelles solutions dans une perspective de solidarité. En ce sens, selon la définition de Klein (2014), cette expérience politique constitue une innovation sociale qui démontre la capacité créative des collectivités de se transformer en mettant en œuvre un capital social essentiel au développement des communautés locales.

Certains avancent que les transformations récentes des politiques publiques peuvent ne pas être uniquement porteuses de difficultés et que cette restructuration de l'État et le repositionnement d'acteurs de développement déjà présents peuvent entraîner « des effets positifs et des occasions d'innovation favorables » (Alberio, 2015 : 54). Hillier, Moulaert et Nussbaumer (2004) ont abordé l'innovation sociale dans le développement territorial soulignant les problèmes du développement local dans le contexte des villes européennes. Ils suggèrent d'organiser le développement des quartiers selon l'approche des *Integrated Area Development*, une approche qui intègre les sphères du développement social et les acteurs principaux selon le principe structurant de l'innovation sociale, et qui lie l'innovation à la satisfaction des besoins humains dans les rapports sociaux de gouvernance. Cela passe notamment par la capacité sociopolitique et l'accès aux ressources nécessaires à la satisfaction de ces besoins humains et comprend également la participation aux décisions

politiques au sein de structures. Se pose encore une fois l'enjeu de la participation et de l'organisation ou de l'accompagnement de cette participation.

La fragmentation des structures locales, en plus d'affecter l'activité socioéconomique, a aussi un impact sur le cadre de vie, la société civile et la vie politique. L'innovation sociale territoriale, selon Moulaert et Nussbaumer (2008), prend en compte, d'une part, la réalité des régions et localités affectées par les restructurations socioéconomiques et sociopolitiques ainsi que par les réalités structurelles de la société (rapports de classes, État et systèmes politiques autoritaires, rapports hiérarchiques dans plusieurs sphères de la société), et, d'autre part, la vision d'une société locale ou régionale qui satisferait les besoins individuels et collectifs, réaliserait une transformation des rapports sociaux de gouvernance et renforcerait la capacité de faire face à l'influence souvent paralysante provenant du grand monde de l'économie et de la politique. Le développement territorial intégré devient alors indissociable de l'innovation sociale territoriale. L'innovation sociale doit être envisagée comme avenue à prendre pour s'inscrire dans le développement territorial intégré. Considérant la perspective des acteurs collectifs (TIESS, 2016 ; RQDS, 2015 et 2016 ; Communagir, 2016), l'enjeu est de conjuguer la satisfaction des besoins humains et le pouvoir sociopolitique de la société civile. Klein (2014 : 133) ajoute « qu'il faut [...] un État qui mette des ressources à la disposition des acteurs, surtout là où les milieux sont fragiles, délaissés par les capitaux privés, mais aussi qui fasse en sorte que les actions soient combinées et coordonnées ». En effet, selon Lévesque (2014a), la réponse à des besoins humains circonscrits sur un territoire nécessite l'organisation de l'action collective qui peut être génératrice de liens sociaux voire de mouvements sociaux générateurs d'une appartenance territoriale donnant lieu à des espaces communautaires. En plus de tisser des liens sociaux, la défense des droits sociaux (*advocacy*) auprès des pouvoirs politique et économique, dans le but de mobiliser des ressources, inscrit les acteurs sociaux dans une dynamique qui peut cimenter leur relation au territoire et se transformer en conscience territoriale transcendant alors les préoccupations individuelles et organisationnelles en défis collectifs, au service des besoins de développement de la collectivité (Lévesque, 2014a ; Klein, 2014).

Ce nouvel espace communautaire devient alors un lieu de négociation entre les différents protagonistes et permet des aller-retour et des compromis entre l'État ou les municipalités et la société civile. Tremblay et Fournis (2015 : 200) parlent alors d'innovation communautaire dans laquelle les communautés deviennent des « incarnations territorialisées de ce compromis historique » qui caractérise le modèle partenarial québécois où il devient possible de repenser l'économie sous l'angle de l'action communautaire, dépassant ainsi le stade de la dichotomie marché – État. La communauté devient alors un sujet incontournable dans l'architecture du développement des territoires.

3.3.12. L'économie sociale et solidaire

Au moment où les structures de développement local et régional sont affaiblies, de nouvelles initiatives émergent et de nouvelles possibilités se manifestent. Le TIESS (2015) propose de s'inspirer des innovations qui émergent de l'économie sociale et solidaire (ÉSS) en vue de renouveler les pratiques de développement des territoires au Québec. L'économie sociale fortement implantée au Québec se trouve au centre d'un système d'innovation sociale faisant de l'expérience québécoise un modèle reconnu. Certains avancent même l'idée d'un modèle québécois d'économie sociale (Lévesque, 2014). Si l'entrepreneuriat collectif figure au premier rang des possibilités d'innovation, il devient nécessaire de repenser le développement des territoires en termes d'inclusion et de durabilité (TIESS, 2016). Le transfert des connaissances issues des expériences passées et des acquis de pratiques collectives constitue une priorité en ce contexte de mouvance territoriale qui rend instable les terrains jusqu'à récemment encore fertiles pour l'action collective (Solidarité rurale du Québec, 2015 ; RQDS, 2016 ; Communagir, 2016 ; TIESS, 2016).

Par ailleurs, Vaillancourt (2017) pose la question à savoir si toutes les innovations sont porteuses d'une transformation sociale au service du bien-être des individus et des collectivités. Cette question soulève un défi de taille : l'éthique du développement.

3.4. Ce que nous disent ces préoccupations des acteurs collectifs

À la lumière de la littérature et des préoccupations des acteurs collectifs, les concepts transversaux dégagés révèlent la complexité des enjeux actuels.

La municipalisation du développement invite les acteurs à faire preuve de résilience stratégique et à composer avec la complexité que comportent les interactions sociales sur un territoire local. En se recentrant sur les enjeux locaux ils doivent profiter de la mouvance actuelle pour en faire un levier de reconnaissance par l'État de la spécificité des territoires. C'est également une incitation à reconnaître les enjeux communs qui les animent et à élaborer collectivement des actions innovantes et structurantes pour faire évoluer le développement vers une approche territoriale intégrée. Toutefois, les logiques marchandes qui dominent actuellement, favorisent l'émergence de rapports de compétition entre les territoires et un renforcement potentiel des inégalités entre les régions qui se traduirait certainement par l'accroissement des inégalités socioéconomiques entre les individus. L'équité exige donc une forme de vigilance à cet égard.

Les repères d'une participation authentique plutôt qu'instrumentalisée sont plus complexes dans un contexte où la perte d'ancrage institutionnel laisse libre cours au bon vouloir des dirigeants pour déployer ou non des dispositifs qui permettent la participation sociale des citoyen.ne.s dans l'élaboration des politiques qui les concernent. Dans une mouvance qui affaiblit le soutien à l'action collective, la tension entre la légitimité de la contribution

citoyenne et la légitimité de représentation des personnes élues porte aussi un enjeu éthique.

Bien que les règles du FDT comportent une obligation pour les MRC à soutenir le développement social, les acteurs collectifs sont préoccupés devant l'absence d'une mention explicite à cet effet dans le pacte fiscal transitoire et dans la Loi découlant du projet de Loi 28 (Québec, 2015). Les acteurs collectifs s'inquiètent de ce qu'il adviendra des leviers de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et comment il sera possible d'aborder le développement intégré d'un territoire, considérant que cette dimension du développement semble être une grande oubliée des orientations proposées dans la nouvelle gouvernance. Cette préoccupation vaut aussi pour le Fonds d'appui au rayonnement des régions (FARR) annoncé dans le *Budget du Québec 2017-2018* à la section B 10.1 du *Plan économique du Québec* en mars 2017 (<http://www.mamot.gouv.qc.ca/developpement-territorial/programmes/fonds-dappui-au-rayonnement-des-regions-farr/>).

La nouvelle gestion publique a miné les acquis historiques de la société québécoise depuis la révolution tranquille et le contexte d'austérité ajoute à la fragilisation du modèle partenarial. Le soutien transitoire de la philanthropie peut contribuer à une évolution des pratiques. La situation soumet les acteurs de développement tant économique que social à un choc culturel et les contraint à élaborer de nouvelles façons d'envisager le développement des territoires afin de faire émerger un nouveau modèle partenarial. Les transformations ne sont pas seulement des obstacles, elles peuvent également ouvrir certaines fenêtres d'opportunité nous entraînant sur le terrain de l'innovation sociale et communautaire. De nouvelles alliances s'imposent. Peut-être est-il temps de réconcilier les univers et de mieux comprendre les complexités qui nous affectent et d'aborder une nouvelle ère afin de réfléchir le développement territorial dans une perspective véritablement intégrée.

4. QUE PEUT SIGNIFIER MAINTENANT « DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL INTÉGRÉ » OU « DÉVELOPPEMENT INTÉGRÉ DES TERRITOIRES » ?

Rendre compte des impacts des récentes transformations des politiques publiques sur le développement des territoires en faisant dialoguer les acteurs collectifs, c'est en quelque sorte, avec la modestie qui s'impose, tenter de faire un bilan des dernières années et de comprendre ce qui s'est passé et ce qui se passe, mais aussi de reconnaître les forces et les limites de l'action collective en regard du développement. Défis ou opportunités ? Que signifie maintenant travailler à un développement territorial intégré ? Comment s'outiller pour agir dans la complexité ? Comment le rôle des acteurs collectifs peut-il maintenant s'opérationnaliser, avec quelles ressources et de quelles provenances ? Percevons-nous des dangers à l'horizon ? Comment identifier des opportunités sans toutefois occulter certains enjeux ?

4.1. La tension entre l'innovation et l'institutionnalisation des innovations

Ces deux concepts se retrouvent souvent en opposition, l'un allant presque à l'encontre de l'autre. Dans le contexte du développement territorial, l'innovation sociale correspond à des changements, tant au niveau des institutions que des comportements collectifs et individuels, contribuant à l'intégration sociale. L'institution est à comprendre dans son sens le plus large de mécanismes et processus de socialisation formelle et informelle qui ont atteint un certain niveau de stabilité et de régularité dans le temps, sous forme d'habitus, de lois et de règles de comportement et de sanction, et d'organisations sous leur forme de multi-agents institutionnalisés (Hillier, Moulaert et Nussbaumer, 2004). Les processus d'innovation sociale requièrent un changement des façons de faire et suscitent de l'ambiguïté. En ce sens, les innovations trouvent leur niche d'action par le fait qu'elles se distinguent des rouages connus ou des sentiers déjà empruntés. Par ailleurs, la reconnaissance sociale des innovations survient comme une forme d'institutionnalisation de processus qui, par nécessité ou convention, risque de les scléroser. Comment institutionnaliser les innovations sans les scléroser ? Comment reconnaître les innovations sans les encadrer au point de figer les manières de faire et de penser, de hiérarchiser et d'exclure ? Un des défis majeurs est de porter une attention particulière à cette tension et de s'efforcer de préserver le caractère novateur des processus et des dynamiques d'inclusion à l'œuvre tout en ayant le souci de leur reconnaissance. À cet égard, Hillier, Moulaert et Nussbaumer (2004) soutiennent que la compréhension de la nature des processus d'exclusion est essentielle à la détermination d'actions innovatrices d'intégration sociale dans les mécanismes et les processus de développement collectif. Mieux comprendre la nature des processus permet de conjuguer reconnaissance institutionnelle et inclusion et de préserver ainsi une certaine souplesse structurelle, bref de demeurer innovant tout en s'adaptant au contexte.

Dans le contexte de changement majeur des politiques québécoises de soutien au développement social, le caractère institutionnalisé du modèle québécois est ébranlé en même temps que les moyens d'innover et de coconstruire avec l'État des interventions d'inclusion sociale sont fragilisés. Le défi est de restaurer voire de reconstruire des espaces de rencontre et de dialogue pour que les acteurs collectifs puissent anticiper la suite et surtout, déployer des forces renouvelées pour rétablir le dialogue social avec l'État au profit du soutien aux systèmes locaux d'action qui persistent au sein des territoires du Québec. Vaillancourt (2017) note l'émergence de nouvelles formes d'alliance, la création de « nouvelles familles d'organisations » et suggère comme avenue le réseautage d'acteurs, notamment, dans le contexte de la municipalisation des missions sociales, le développement de liens entre ceux que Comeau présente comme des « élus solidaires » (Comeau, 2012 : 259) qui sont ouverts aux collaborations et souhaitent travailler sur la base de prémisses rassembleuses. Il s'agit au fond d'ouvrir de nouvelles avenues d'institutionnalisation des innovations émergeant des collectivités locales et régionales.

4.2. L'éthique de développement

Afin d'assurer la satisfaction des besoins et l'émancipation des populations tout en poursuivant des objectifs d'équité sociale au Québec comme partout ailleurs, une des clés serait d'emprunter des voies de développement et d'aménagement durables des territoires (Jean, 2006).

Fortes de l'expérience d'organisation de leur territoire, les populations des milieux ruraux ont démontré, au fil de l'histoire, leur capacité à mettre en valeur leur environnement naturel, à gérer leur développement économique et à faire valoir leurs préoccupations pour le développement social (Jean, 2012). Ancrée dans cette expérience, la défunte Politique nationale de la ruralité était reconnue pour son caractère novateur. Elle demeure encore aujourd'hui un modèle de soutien à un développement rural durable, surtout si on définit ce concept comme une approche globale, territoriale et intégrée du développement qui repose sur une harmonisation entre les opportunités ou les contraintes économiques, les opportunités ou les contraintes environnementales et les attentes sociales (Jean, 2012). Le développement des territoires du Québec a toujours été une préoccupation collective bien que le niveau d'intensité ait pu différer selon les époques.

Avec les récentes transformations des politiques publiques qui ont conduit notamment à la signature du Pacte fiscal et à *l'Accord de partenariat entre le gouvernement du Québec et les municipalités pour la période 2015-2019*, porter collectivement la préoccupation du développement des territoires passe par la collaboration avec les élus locaux, ce qui ne va pas sans risque de dérives quant à la gestion du développement. Bien que Jean (2012) plaide pour la reconnaissance du droit des communautés rurales de se développer en mettant en valeur les ressources naturelles disponibles sur leur territoire, le texte du Pacte fiscal prévoit plutôt que « des sommes seront allouées pour une durée déterminée aux

municipalités accueillant de nouveaux projets d'exploitation des ressources minières, pétrolières et gazières » (Québec, 2015c :4) Cela soulève certaines préoccupations de l'ordre de l'éthique du développement. Comment l'équilibre entre le pouvoir économique, politique et citoyen pourra-t-il être préservé face à des enjeux d'exploitation des ressources du sous-sol ? Quelles seront les mesures prises pour honorer les processus qui permettent aux populations de participer aux décisions qui concernent le développement de leur territoire et qui affecteront directement leurs conditions de vie ? De quel type de développement sera-t-il question ? Au nom de qui et avec qui ce développement sera-t-il réfléchi, encadré et opérationnalisé ? En cette ère de municipalisation du développement et considérant cet accord ainsi que les enjeux de participation démocratique soulevés précédemment, verrons-nous poindre un « développement de survie » en réponse au contexte que peuvent vivre certaines municipalités ou MRC ?

4.3. L'équité territoriale

Au Québec comme au Canada, la prise de conscience des disparités régionales de développement a émergé grâce à une plus grande capacité de les mesurer objectivement avec une batterie d'indicateurs socioéconomiques mis au point, notamment, par Statistique Canada (Jean, 2012). Tout porte à croire que les récentes transformations des politiques publiques auront tendance à renforcer ces disparités. En effet, dans un mémoire publié en 2015, Solidarité rurale du Québec sommait l'État de lancer un chantier sur l'équité territoriale considérant que les récentes transformations auraient un impact majeur dans les régions et les communautés rurales du Québec. Dans une perspective d'éthique du développement, la prise en compte de tous les territoires, de leur diversité et de leur contribution au développement de l'ensemble du Québec devient alors une impérative nécessité (Jean, 2006 ; 2012).

Une amélioration globale et appréciable de la situation de la ruralité québécoise a été observée par Solidarité rurale du Québec du fait notamment du déploiement de la Politique nationale de la ruralité (PNR). Mais la PNR a été abolie et SRQ a perdu son statut d'organisme conseil auprès du gouvernement en matière de ruralité. De plus son financement a été aboli et une subvention déjà engagée a été retirée, acculant l'organisme à une réorganisation radicale. L'État n'en a pas moins la responsabilité de poursuivre les efforts pour réduire les inégalités qui subsistent entre les territoires (Proulx, 2015). Le défi est de continuer, malgré le contexte, à soutenir la mobilisation des acteurs et à assurer une représentation équitable autant des secteurs d'activité que des organismes concernés par les enjeux de développement social (RQDS, 2016 : 18) qui ont un impact sur le développement des territoires.

Lopez *et al.*, (2012) proposent une sorte d'universalisme proportionné qui soutiendrait pour atteindre l'équité un ensemble de mesures globales et nationales de développement avec une intensité proportionnelle au degré de défavorisation des territoires, permettant à

tous les citoyens d'améliorer ou de maintenir leurs conditions de vie et leur bien-être. Malgré le maintien du programme de péréquation qui sera majoré pour prévoir une meilleure répartition selon l'*Accord de partenariat entre le gouvernement et les municipalités 2016-2019*, il semble qu'il soit nécessaire de faire un pas plus significatif pour tendre davantage vers cette équité territoriale. Jean (2015) postule qu'il s'agit là d'un principe plus pertinent que la traditionnelle lutte aux disparités régionales qui, selon lui, est perdue d'avance. Évoquant les principes de développement durable et de subsidiarité, il rappelle le droit à un exercice équitable de la citoyenneté dont les populations de chacun des territoires devraient pouvoir se prévaloir. Ce principe d'équité devrait être au cœur des finalités de l'action publique territorialisée et corroboré par l'octroi de ressources publiques pour assurer son application et donc le maintien d'une cohésion sociale, mandat premier d'un gouvernement (Jean, 2015). Et si on coconstruisait une politique québécoise de développement territorial intégré ? Bruno Jean propose un cadre de référence pour une politique de développement territorial intégré et solidaire qui mettrait l'accent sur la nécessité d'une triple stratégie d'action en fonction de nos trois grands types de territoires et reposerait sur un certain nombre de principes devant guider en filigrane une mise en œuvre marquée par l'équité et la solidarité.

Selon Jean (2012), il apparaît nécessaire d'introduire la dimension de la solidarité dans la pratique du développement territorial. Le poids démographique, économique et politique des milieux ruraux est tel que leur développement suppose des transferts de ressources légitimés par une solidarité nationale entre milieux urbains et milieux ruraux. Plus encore que la reconnaissance des spécificités de territoires et de la capacité à mettre en place des gouvernances qui correspondent davantage aux réalités des régions, la reconnaissance de l'interdépendance entre les économies rurales et urbaines (Jean, 2012) sera salutaire dans l'éventualité d'une perspective de développement territorial intégré portée par une vision macroéconomique.

4.4. L'équité intergénérationnelle et culturelle

Bien que peu d'indicateurs soient disponibles pour apprécier l'équité intergénérationnelle et culturelle dans les visées d'un développement intégré et solidaire des territoires, cette question est fondamentale (Mery, 2010 ; Ferrari et Mery, 2008). En plus de la considération des spécificités des territoires et des disparités existant entre les territoires, l'intérêt pour l'équité entre les groupes de population qui occupent ces territoires et qui peuvent influencer son développement, est aussi incontournable. Les mouvements migratoires des jeunes autant que le phénomène de l'embourgeoisement rural contribuent à modifier les dynamiques locales (Guimont, Gilbert et Simard, 2014 ; Simard et Guimond, 2012). En effet, plusieurs jeunes se voient dans l'obligation de quitter leur région pour répondre à leurs aspirations et améliorer leurs conditions de vie (Gauthier, Côté, Molgat et Deschenaux, 2003), alors que d'autres n'ont pas ce choix, pour des raisons souvent socioéconomiques, et

sont contraints de demeurer sur un territoire qui a pourtant peu à leur offrir (Escaffre, Gambino et Rougé, 2008). Parallèlement, des populations, appartenant à une classe plus favorisée, migrent vers les territoires ruraux. Cette transformation des territoires du Québec semble compromettre notamment la place et l'inclusion des jeunes ruraux dans les décisions qui encadrent le développement territorial (Savard *et al.*, 2003; Simard et Guimond, 2012), ce qui peut affecter leurs conditions de vie et conséquemment celles des communautés dans lesquelles ils évoluent. Par ailleurs, sur le plan démographique, l'évolution de la situation en faveur des aînés pose de nouveaux défis sociaux, dont celui d'un partage équitable des ressources entre les générations (Langlois, 2013). Cet auteur prévoit une difficulté croissante pour les jeunes à faire entendre leur voix, à faire valoir leurs priorités dans les décisions qui les concernent ou encore à influencer les orientations de la société dans son ensemble. Les mêmes considérations se posent pour les communautés issues de l'immigration et pour les communautés autochtones où l'organisation sociale réfère à d'autres codes culturels parfois ignorés par les pratiques occidentalisées de développement territorial. Le défi dans ce contexte est de poser de nouvelles bases d'inclusion de tous les groupes concernés par le développement des territoires en innovant dans les dispositifs de participation démocratique selon des principes d'équité et d'inter culturalité.

4.5. Le croisement des regards et des savoirs

Un autre défi de taille, particulièrement dans le contexte d'une concentration de pouvoir entre les mains des élus locaux, est sans doute l'équilibre des pouvoirs. Dans un mémoire déposé en 2016, Communagir soutient qu'il sera nécessaire désormais de mieux comprendre les enjeux globaux qui nous affectent localement, et d'outiller l'ensemble des acteurs et les citoyens pour appuyer la prise de décision et consolider l'action collective.

Un des leviers pour contribuer au développement global des collectivités et lutter contre les inégalités serait de « lutter contre l'institution des savoirs fermés dans le cadre d'une économie fondée sur le savoir et promouvoir le savoir en tant que bien public global » (Lapaige, 2009) et donc accessible à tous ! Les principes du croisement de savoirs en recherche pourraient s'appliquer ici dans les processus de la nouvelle gouvernance que suppose la municipalisation du développement. Ainsi, il est de mise de reconnaître à part entière les citoyens, les travailleurs communautaires et institutionnels de l'ensemble des secteurs qui composent une collectivité, ainsi que tous les groupes de la population. Ces personnes deviennent des acteurs incontournables détenant des savoirs expérientiels sans lesquels les décisions sont prises sur des bases incomplètes (ATD Quart Monde, 2006). Il est évident que réunir autour d'une même table avec des expertises différentes des élus, des institutions, des groupes communautaires, des universitaires et des praticiens n'est pas facile et peut donner lieu à des déséquilibres de pouvoir, en s'appuyant notamment sur la reconnaissance sociale de certaines formes de pouvoir au détriment des autres (Popay et

William, 1996 ; Ferrand, 2008 ; Gélinau, Dufour et Bélisle, 2012). Reconnaître d'abord la diversité des savoirs nécessaires à la coconstruction des territoires pour ensuite les croiser signifie se mettre ensemble pour chercher des solutions à des problèmes que chaque groupe pose à sa manière, à partir de l'intelligence et des compétences qui sont les siennes (Gélinau, Dufour et Bélisle, 2012). Croiser les savoirs et les pouvoirs n'est pas « additionner » les savoirs ni « valider » la prise de décisions (ATD Quart Monde, 2006). C'est une sorte d'aventure pour mieux se comprendre et mieux comprendre le monde dans lequel nous vivons (Ferrand, 2008 ; Gélinau, Dufour et Bélisle, 2012) en confrontant des points de vue qui « remettent en question le savoir dominant, ses structures et ses catégories » (Strivay cité par Ferrand, 2008). Il s'agit d'une « co-élaboration cognitive » pour « proposer une autre manière de voir, de construire, de penser le monde, de permettre aux citoyens de se mettre en situation de pouvoir contribuer aux réflexions qui encadrent les décisions avec lesquelles ils agissent dans la cité de demain » (Le Moigne cité par Ferrand, 2008 : 122). Évidemment, se pose l'enjeu de la participation et de l'accompagnement de cette participation qui devra se faire sous le sceau de la vigilance quant à l'équilibre des pouvoirs et au maintien de l'intérêt commun comme finalité. Cela exige que l'on mise sur le croisement des regards, des savoirs et des pouvoirs. Nous revoilà plongés dans l'univers de la complexité et de la multiplication des perspectives !

5. QUELS ENJEUX POUR LA RECHERCHE ET LA FORMATION ?

Selon Lachapelle (2016), la conjoncture actuelle de rupture constitue une occasion de mettre à profit les recherches réalisées sur l'innovation sociale et le développement des territoires au Québec afin de mettre en évidence les acquis à pérenniser et les compétences à renforcer. Les constats dégagés de notre analyse mettent en lumière les préoccupations phares des acteurs collectifs qui composent avec les mouvements engendrés par les récentes transformations et peuvent ainsi nourrir les échanges concernant les défis soulevés par ces transformations et les besoins qu'elles font surgir. Le développement du modèle québécois a largement profité des échanges entre praticiens et chercheurs (Vaillancourt, 2011 ; Lévesque, Fontan et Klein, 2014 ; Fontan, Klein et Bussièrès, 2014 ; Fontan, 2016). Cette perspective partenariale peut certes nourrir les échanges, mais contribuer également à faire davantage reconnaître la diversité des savoirs nécessaires pour coconstruire les orientations de l'action collective et anticiper la suite du développement territorial. Selon Lévesque (2014a), les propositions de changement émergeront désormais plutôt des pratiques que des discours et c'est en ce sens que la valorisation de l'éducation populaire et de l'action communautaire trouvera toute sa légitimité et permettra aux personnes d'avoir plus d'emprise sur leur milieu et sur leur environnement socioéconomique. Les préoccupations des acteurs collectifs qui représentent des citoyen.ne.s, doivent trouver écho dans des dispositifs qui permettront le renouvellement du dialogue et le renforcement de la capacité citoyenne de prendre part aux débats de société. Un ensemble de données colligées par le biais de l'accompagnement de démarches en renouvellement ou en émergence devrait permettre de produire des connaissances qui alimenteront les pratiques des professions du développement. De nouveaux éclairages que procurent les connaissances générées par ces démarches sur les systèmes de résilience et l'amélioration de conditions de vie des communautés territoriales, permettent d'examiner par quels processus le développement des territoires peut s'articuler de manière intégrée et solidaire.

En formation professionnelle en intervention collective, le développement de l'esprit critique demeure un défi fondamental pour influencer la posture de ces praticiens du développement. Ils doivent être en mesure d'interpeler des acteurs susceptibles de se cristalliser dans des logiques organisationnelles et institutionnelles qui ne contribuent pas aux changements structurels nécessaires pour améliorer les conditions de vie des citoyen.ne.s.

Il importe également de favoriser le dialogue entre les gestionnaires et les organisateurs communautaires du secteur public de même qu'avec tous ceux et celles qui font de l'intervention collective, afin de préserver l'espace d'autonomie professionnelle requis pour être présent dans les communautés dans le but de mieux comprendre les réalités vécues et agir de concert avec l'ensemble des personnes concernées par le développement des

communauté (Lachapelle, 2017). En ce sens, l'action et l'intervention collectives doivent rejoindre l'ensemble des personnes qui composent les territoires notamment les travailleurs précaires, les femmes et les jeunes qui peuvent se tourner vers le populisme ou autre forme de radicalisation comme réponse à l'insécurité générée par le contexte socioéconomique.

Mieux comprendre les effets de la municipalisation du développement sur l'organisation des territoires et sur la participation sociale, politique ou citoyenne, notamment celle des jeunes, des minorités culturelles et des communautés autochtones, constitue une piste de recherche. À cet effet, il s'avère judicieux de poursuivre les efforts de la longue tradition de recherches participatives. Ce type de recherche reconnaît les savoirs vernaculaires ainsi que la nécessité de les croiser avec ceux issus du milieu académique et permet de démocratiser le savoir en plaçant les besoins des collectivités à la gouverne du développement intégré.

Considérant l'évolution des métiers et pratiques de développement des territoires, à l'instar de Klein (2014), nous croyons en une synergie qui favorise le transfert des connaissances issues de la recherche et de l'expérience des pratiques collectives. Les partenariats entre milieux de recherche et milieux de pratique permettent d'améliorer la formation d'une relève de praticiens et d'apprentis chercheurs qui souhaitent s'inscrire dans une vision collective, globale et solidaire du développement des territoires, pour laquelle l'intersectorialité et l'analyse multi perspective sont des clés essentielles pour maîtriser la complexité. En plus d'enseigner aux prochaines générations d'étudiant.e.s et de praticien.ne.s l'histoire du développement des territoires du Québec et de leurs transformations respectives, il apparaît essentiel de donner aux jeunes l'envie et les possibilités de s'engager dans des dispositifs de participation qui leur ressemblent et où ils se sentent concernés par le développement du territoire qu'ils occupent. Repérer des mentors des pratiques et métiers du développement dans diverses organisations – institutionnelles, communautaires, philanthropiques – pourrait être une avenue intéressante pour la transmission des savoirs et des passions liés au développement des collectivités. La recherche et la formation ont les moyens de soutenir l'espoir.

CONCLUSION

Cette analyse documentaire des effets des récentes transformations des politiques publiques sur le développement des territoires dans la perspective des acteurs collectifs a permis de saisir en partie les faits saillants qui ont ponctué l'évolution du concept de développement des territoires pour mieux comprendre les repères et les ancrages qui nous définissent comme acteurs sociaux à l'interface d'un modèle partenarial fragilisé et d'une nouvelle période de développement collectif. La municipalisation du développement soulève des enjeux de taille en regard notamment des processus de gestion démocratique, de participation sociale, politique et citoyenne et d'éthique du développement. Ces transformations donnent lieu à bon nombre de défis qui représentent aussi des opportunités pour renouveler ou renforcer les pratiques de développement territorial.

Il serait pertinent d'examiner de plus près les rapports qui s'établissent entre les acteurs et de comprendre comment s'articulent les nouvelles alliances et leur impact sur l'équilibre des pouvoirs par exemple. Des questionnements demeurent. En contexte de transformation, comment sera-t-il possible de faire valoir la nécessité de reconnaître le développement social et collectif comme perspective intégratrice pour le développement des territoires au Québec ? Comment prendrons-nous parti pour une société plus juste qui se préoccupe de la réduction des inégalités ? Qui sera le gardien des questions d'équité territoriale, intergénérationnelle et culturelle ? Quelles méthodes de recherche privilégierons-nous pour nous assurer de contribuer à l'équilibre des pouvoirs et des savoirs ? Comment, comme protagonistes porteurs d'une vision holistique du développement des territoires, pourrons-nous contribuer au mieux vivre-ensemble, dans la théorie comme dans la pratique, avec les défis socioéconomiques et politiques que cela pose, défis qui ont des impacts sur les individus et sur les communautés ? Voilà autant d'avenues à explorer dans le cadre de projet de recherche partenariale.

BIBLIOGRAPHIE

- Alberio, Marco (2015). « Les initiatives locales et les défis des acteurs du milieu face aux coupes et aux changements actuels ». *Organisation et territoires*, vol. 24, n° 3, p.53-60.
- Amar, Anne et Ludovic Berthier (2007). « Le nouveau management public: avantages et limites ». *Gestion et management publics*, Vol. 5, p.1-14.
- Assogba, Y. A. (2000). *Gouvernance, économie sociale et développement durable en Afrique*. Collectif de recherche sur les innovations sociales dans les entreprises et les syndicats.
- ATD Quart Monde (2006). *Charte du croisement des savoirs et des pratiques avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale*. Reims: Ateliers du croisement des savoirs et des pratiques.
- Aubry, Kathleen (2015). *Bilan des apprentissages des laboratoires ruraux*. Chaire Desjardins en développement des petites collectivités (UQAT), août, 75p. récupéré de https://depot.erudit.org/bitstream/004042dd/1/Aubry_Bilan_laboratoires_ruraux_aout2015.pdf
- Beaudry, Raymond et Hugues Dionne (1996). « Vivre quelque part comme agir subversif: les solidarités territoriales ». *Recherches sociographiques*, Vol. 37, n° 3, p.537-557.
- Béland, Claude (2016). « L'équilibre des pouvoirs », *Nous.blogue*, 6 juillet, <http://nousblogue.ca/lequilibre-des-pouvoirs/>
- Bélanger, Paul R. et Benoît Lévesque (1988). « Une forme mouvementée de gestion du social: les CLSC ». *International Review of Community Development/Revue internationale d'action communautaire*, n° 19, p.49-64.
- Bernier, Nicole F. (2003). « Réformer dans une société à tradition libérale : tenir compte des causes exogènes de l'inertie et du changement ». *Ruptures, revue transdisciplinaire en santé*, Vol. 9, no°, p.42-44.
- 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, D. (2012). « Intervention communautaire et développement des communautés » *Reflets*, Volume 18, n° 1, printemps 2012, p. 40-60.
- Bourque, Denis (2008). *Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 142p.
- Bourque, Denis et René Lachapelle (2010). *L'organisation communautaire en CSSS*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 165p.

- Brunet, Jacques *et al.* (1987). *Rapport du Comité de réflexion et d'analyse des services dispensés par les CLSC*, 10 mars, 92p.
- Campeau, André (2009). « Espace public et expérience québécoise au Canada: Contribution à l'anthropologie d'une citoyenneté hétérogène ». *Anthropologie et Sociétés*, Vol. 33, n° 2, p.123-140.
- Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES, 2016). *L'innovation sociale : le défi de la transformation sociale*, Forum social mondial 2016 – Comité autogéré Innovation sociale, Montréal : UQÀM, 10-11 août, non paginé (8p.).
http://crises.uqam.ca/upload/files/FSM_2016/FSM_programme_CIS_2016-07-25.pdf
- Chantier sur l'évolution des pratiques (2016). *La participation des élus au développement collectif. Guide d'animation. Les clés pour se démarquer auprès des élus*, Communagir, 18p.
- Cherbonnier, Alain (2016). « La notion de participation : une question de pratique ET de politique », dans Desgroseilliers, Valérie, Nicolas Vonarx, Anne Guichard et Bernard Roy. *La santé communautaire en quatre actes. Repères, acteurs, démarches et défis*. Québec : Les Presses de l'Université Laval. p.288-291.
- Chiasson, Guy (2015). « Quelle politique régionale en contexte d'austérité ? », *Organisation et territoires*, vol. 24, no.3, p.37-42.
- Collectif des partenaires du développement des communautés (CPDC, 2015). *Cadre de référence*, 20 juin, 5p.
- Comeau, Yvan (2012). « L'engagement des élus municipaux pour le développement coopératif et solidaire », dans Brassard, Marie-Joëlle et Ernesto Molina (sous la direction de), *L'Étonnant pouvoir des coopératives, Textes choisis*, Québec : Sommet international des coopératives 2012, p.249-263.
- Comeau, Yvan, Martine Duperré, Yves Hurtubise, Clément Mercier et Daniel Turcotte (2008). *L'organisation communautaire en mutation, Étude sur la structuration d'une profession du social*, Québec : Presses de l'Université Laval, 194p.
- Communagir (2016). *Agir ensemble dans la complexité Un défi à relever pour lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Mémoire remis au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale dans le cadre de la consultation publique Solidarité et inclusion sociale. Montréal, 22p.
- Conseil de la Santé et du Bien-être (CSBE, 1997). *Forum sur le développement social : présentation de la démarche*, Document de réflexion, Montréal.
- Conseil des affaires sociales (1989). *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique*, Boucherville : Gaëtan Morin Éditeur – Gouvernement du Québec, 124p.

- Contandriopoulos, D. (2004). "Defining the 'public' in a public healthcare system". *Human Relations*, 57(12), p. 1573-1596.
- Contandriopoulos, D. (2009). « La participation publique : définitions, défis et usages ». *Santé, société et solidarité*, vol. 8, n°2, p.27-32.
- Couturier, Ève-Lyne et Philippe Hurteau (2016). *Les services de garde au Québec : champ libre au privé*, Rapport de recherche, Montréal : IRIS, avril, 40p.
- CRISES (2016). *L'innovation sociale : le défi de la transformation sociale*, Forum social mondial, 10 et 11 août 2016, 8 p.
http://crises.uqam.ca/upload/files/FSM_2016/FSM_programme_CIS_2016-07-25.pdf
- D'Amours, M. (2002). « Économie sociale au Québec: Vers un clivage entre entreprise collective et action communautaire ». *Revue internationale de l'économie sociale: Recma*, N° 284, p.31-44.
- De Lima, Jandir Ferrera (2005). « Notes sur les pôles de croissance et les stratégies territoriales au Québec ». *Canadian Journal of Regional Science*, vol. 28 no.1, 161-171.
- Delisle, Noël-André (2012). *Définition des concepts et des principes d'intervention en développement des communautés*. Longueuil, Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie, 20 pages.
- 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 Diday, 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.
- Dionne, Hugues (1989). « Développement autonome du territoire local et planification décentralisée ». *Revue canadienne des sciences régionales*, vol.12, n° 1, p.61-73.
- Ducharme, Élise et Frédéric Lesemann (2011). « Les fondations et la "nouvelle philanthropie" : un changement de paradigmes scientifiques et politiques ». *Lien social et Politiques*, n° 65, printemps, p.203-224.
- Dufour, Émilie, et Lucie Gélinau (2012). « La recherche-action participative, une voix/voie pour la conscientisation? L'expérience du Partenariat Solidarité-Familles-Limoilou et le droit à une (saine) alimentation ». Dans Ampleman, Gisèle, Linda Denis et Jean-Yves Desgagnés (dir.), *Théorie et pratique de conscientisation au Québec*. Québec : Presses de l'Université du Québec, p.167-192.

- Dufresne, Caroline (2012). *Une communauté apprenante, innovante et solidaire. Un modèle porteur de développement rural*, Laboratoire rural de Saint-Camille, mai, 123p. + Annexes.
- Dupéré, Sophie et Lucie Gélinau (2014). *Vers une autonomie alimentaire pour toutes: Agir et Vivre Ensemble le Changement*. Programme Actions concertées. Rapport de recherche 2012-PC-164470, FRSCQ – Université Laval – MESS – MSSS – SHQ, 39p.
- Escaffre, F., Gambino, M. et Rougé, L. (2008). Les jeunes dans les espaces de faible densité : d'une expérience de l'autonomie au risque de la «captivité». *Sociétés et jeunesses en difficulté. Revue pluridisciplinaire de recherche*, no 4.
- Fédération québécoise des municipalités. (2014). *Une gouvernance de proximité. Miser sur l'intelligence des collectivités pour l'occupation et la vitalité réussies de tous les territoires du Québec*, 56p.
- Fédération québécoise des municipalités. (2015a). *Mémoire Projet de loi no 28 : Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*. Québec, Canada.
- Fédération québécoise des municipalités. (2015b). *Mémoire Demandes de la Fédération québécoise des municipalités dans le cadre des consultations pré-budgétaires 2015-2016 du gouvernement du Québec*. Québec, Canada.
- Fédération québécoise des municipalités. (2016). *Mémoire de la FQM sur le projet de loi no 83 Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*. Québec, Canada.
- Ferrand, C. (2008). « Des universitaires évaluent le croisement des savoirs du point de vue de la recherche ». Dans C. Ferrand (dir.), *Le croisement des pouvoirs : croiser les savoirs en formation, recherche, action*. Ivry-sur-Seine (Val-de-Marne) : de l'Atelier, p.117-139.
- Ferrari, Sylvie et Jacques Mery ,(2008). « Équité intergénérationnelle et préoccupations environnementales. Réflexions autour de l'actualisation », *Management & Avenir*, n° 20, p.240-257.
- Fleuret, Sébastien (2015). « Construction locale de la santé: quels sont les facteurs de réussite des projets locaux de santé communautaire? ». *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, Vol. 26, n° 2.
<https://espacepolitique.revues.org/3459>.
- Fontan, Jean-Marc (1994). « Le développement économique communautaire québécois: éléments de synthèse et point de vue critique ». *Lien social et politiques*, n° 32, p.115-125.

- Fontan, Jean-Marc (2016). « L'innovation et la transformation sociales : accompagner et qualifier l'extension du sociétal par la recherche partenariale », dans Klein, Juan-Luis, Annie Camus, Christian Jetté, Christine Champagne et Matthieu Roy (dir.), *La transformation sociale par l'innovation sociale*, Québec : Presses de l'Université du Québec, p.131-144.
- Fontan, Jean-Marc, Juan-Luis Klein et Denis Bussièrès (dir.) (2014). *Le défi de l'innovation sociale partagée*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 215p.
- Fontan, Jean-Marc et Jean-François René (2014), « La recherche partenariale et la mobilisation citoyenne : innovation sociale de rupture ou de continuité ? », dans Fontan, Jean-Marc, Juan-Luis Klein et Denis Bussièrès (dir.). *Le défi de l'innovation sociale partagée*, Québec : Presses de l'Université du Québec, p.85-113.
- Fontan, Jean-Marc, Benoît Lévesque et Mathieu Charbonneau (2011). « Les fondations privées québécoises: un champ de recherche émergent ». *Lien social et Politiques*, n° 65, printemps, p.43-64.
- Fortin, Marie-Josée (2015). « Un paysage institutionnel en recomposition : au-delà des structures, quelles perspectives pour la gouvernance territoriale ? », *Organisation et territoires*, vol. 24, n° 3, p.43-51.
- Fournier, Pierre et Louise Potvin (1995). « Participation communautaire et programmes de santé: les fondements du dogme ». *Sciences sociales et santé*, vol. 13, n° 2, p.39-59.
- Gagnon, Christiane, Jean-Guillaume Simard, Luc-Normand Tellier et Serge Gagnon (2008). « Développement territorial viable, capital social et capital environnemental: quels liens? ». *Vertigo-la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 8, n° 2, <https://vertigo.revues.org/4983>
- Gagnon, Christiane, Serge Gagnon, Luc-Normand Tellier, Koassie D'Almeida et Marie-Josée Fortin (2006). « Territoires et communautés rurales: une complémentarité de méthodes pour l'étude du développement territorial viable de MRC québécoises ». *Recherches sociographiques*, Vol.47, n° 3, p.597-612.
- Gauthier, M., Côté, S., Molgat, M. et Deschenaux, F. (2003). Pourquoi partent-ils ? Les motifs de migration des jeunes régionaux. *Recherches sociographiques*, 44(1), pp. 113-139.
- Gélineau, Lucie, Émilie Dufour et M. Bélisle (2012). « Quand recherche-action participative et pratiques AVEC se conjuguent : enjeux de définition et d'équilibre des savoirs ». *Recherches qualitatives*, Hors-série n° 13, p.35-54.
- Glaser, B.G., et A.L. Strauss (1967). *The Discovery Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago : Aldin.

- Guimond, L., Gilbert, A., & Simard, M. (2014). Faire sa place et être de la place: La rencontre timide des nouveaux ruraux et des populations plus anciennes au Québec. *The Canadian Geographer/Le Géographe canadien*, 58(1), 123-139.
- Hillier, Jean, Frank Moulaert et Jacques Nussbaumer, J. (2004). « Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial ». *Géographie, économie, société*, Vol. 6, n° 2, p.129-152.
- Hyppolite, S. R. et Michel O'Neill (2003). « Les conséquences pour les interventions en promotion de la santé d'un nouveau modèle d'empowerment ». *Promotion et Éducation*, vol. 10, n° 3, p.137-142.
- Institut de recherche et d'informations socio-économiques (2016). Bilan de l'observatoire sur les conséquences des mesures d'austérité 2014-2016, 12 p. Repéré de http://iris-recherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/Bilan_observatoire_WEB.pdf
- Interface (2015). *Rapport d'évaluation. Formation sur la revitalisation des communautés territoriales et le développement des capacités individuelles et collectives. Les Ateliers des savoirs partagés*, Coop Interface, été, 74p.
- Jacques Méry (2010). « L'éthique environnementale dans les outils d'évaluation économique et environnementale : application à l'équité intergénérationnelle et à la gestion des déchets », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 10 n° 1 | avril 2010, mis en ligne le 10 mai 2010, consulté le 26 octobre 2016. <http://vertigo.revues.org/9620> ; DOI : 10.4000/vertigo.9620
- 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.
- Jean, Bruno (2013). « Les territoires ruraux dans la modernité avancée et la recomposition des systèmes ruraux ». *Estudos Sociedade e Agricultura*, n° 1.
- Jean, Bruno (2012). « Les territoires ruraux au Québec: vers un modèle de développement territorial durable ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 4, p.649-671.
- Jean, Bruno (2007). « Du développement régional au développement territorial durable: vers un développement territorial solidaire pour réussir le développement des territoires ruraux ». *Extrait d'une communication au Colóquio Internacional Sobre Desenvolvimento Territorial Sustentavel. Florianopolis*, p.22-25.
- Jean, Bruno (2006). « Présentation: Le développement territorial: un nouveau regard sur les régions du Québec ». *Recherches sociographiques*, vol. 47 n° 3, p.465-474.
- Jean, B. (1997). *Territoires d'avenir: pour une sociologie de la ruralité*. PUQ.

- Jean, Bruno, Steve Dionne et Lawrence Desrosiers (2009). *Comprendre le Québec rural*, Chaire de recherche du Canada en développement rural, Université du Québec à Rimouski, 79p.
- Joyal, André (2015). « Quel avenir pour les régions périphériques ? », *Organisation et territoire*, Vol. 24, n° 3, p.23-28.
- Klein, J.-L. (2014). « Innovation sociale et développement territorial ». Dans Klein, Juan-Luis, Jean-Louis Laville et Frank Moulaert (dir.) (2014). *L'innovation sociale*, Toulouse : Éditions ÉRÈS, p. 115-139.
- Klein, Juan-Luis (1995). « De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social : le cas du développement régional au Québec », *Lien social et politiques*, n° 33, p.133-141.
- Klein, Juan-Luis, Denis Bussièrès, Jacques Caillouette, Mélanie Doyon, Jean-Marc Fontan, Diane-Gabrielle Tremblay et Pierre-André Tremblay (2015). *Saint-Camille : Récit d'une expérience de co-construction de la connaissance*, Les cahiers du CRISES, ES1505, mai, 56p.
- Klein, Juan-Luis, Jean-Louis Laville et Frank Moulaert (2014). « L'innovation sociale: repères introductifs » dans Klein, Juan-Luis, Jean-Louis Laville et Frank Moulaert (sous la direction de), *L'innovation sociale*, Toulouse : Éditions Érés, p.7-42.
- Klein, Juan-Luis, Jean-Marc Fontan, Denis Harrison 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.
- Klein, J. L., Fontan, J. M., & Tremblay, D. G. (2009). Entrepreneurs sociaux, initiatives locales et économie sociale: bases d'une stratégie innovatrice de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 32, n°1.
- Lachapelle, René (2017). *Être passeur. La fonction de liaison en organisation communautaire*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 156p.
- Lachapelle, René (2016). *Le changement de modèle au Québec, ses impacts sur l'intervention collective (IC) et les recherches en cours sur le DTI*, document de travail révisé du séminaire du 5 mai, 12p.
http://w4.uqo.ca/croc/Fichiers/presentations/Lachapelle/2016-09-15_Equipe_CR.pdf
- Lachapelle, René (2014). « La fonction de liaison en organisation communautaire », *Service social*, vol. 60, n° 2, p.115-129.

- Lachapelle, R. (2007). Renouveler l'État social : les enjeux de l'action communautaire au Québec. *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 19, n° 2, p.176-181.
- Lachapelle René et Denis Bourque (2016). *Du modèle québécois à l'autoritarisme du PLQ. La résilience des associations à l'épreuve*, Communication au 20^e Congrès de l'Association internationale des sociologues de langue française, Montréal, 5 juillet.
- Lachapelle, René et Denis Bourque (2007). *Pratiques d'organisation communautaire en CSSS et programmes de santé publique, Rapport de recherche*. Copublication de l'ARUC-ISDC et du RQIIAC, Série Documentation et diffusion, n° 5, 92p.
- Langlois, Simon (2013). « Portrait démographique du Québec. Une décennie dynamique », in Fahmy, Miriam (dir.), *L'état du Québec 2013-2014*, Montréal : Boréal, p.119-135.
- Lapaige, V. (2009). *La santé publique globalisée*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Laurent, C. (2007). *Inégalités sociales, pauvreté et développement durable. Nouveaux enjeux autour des modèles de connaissances qui sous-tendent l'action publique*. Colóquio internacional sobre desenvolvimento territorial sustentavel, Florianopolis, Brasil, 22-25 de agosto 2005.
- Lautier, Bruno (2006). « Mondialisation, travail et genre : une dialectique qui s'épuise ». *Cahiers du genre*, n° 40, p.39-65.
- Laverack, Glenn et Nastaran Keshavarz Mohammadi (2011). "What remains for the future: strengthening community actions to become an integral part of health promotion practice". *Health Promotion International*, Vol. 26, n° S 2, p.ii258-ii262.
- Leloup, Fabienne, Laurence Moyart et Bernard Pecqueur (2005). « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? », *Géographie, économie, société*, vol. 7, n° 4, p.321-332.
- Lépine, Yolande, Clément Mercier et Denis Bourque (2015). *Yolande Lépine, organisatrice communautaire et artisane de la participation citoyenne avec les communautés rurales*. CRCOC : Cahier no, 15-02, 88p.
- Lévesque, Benoît (2014a). « 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.
- Lévesque, B. (2014b). « Éléments de synthèse et perspectives d'avenir pour la philanthropie : un système et une culture plurielle ». dans *Culture philanthropique : visages et transformations. Actes du sommet, éléments de synthèse et perspectives d'avenir*, Québec : Institut Mallet, p.129-226. http://institutmallet.org/wp-content/uploads/ActesSommet_Section7_WEB.pdf

- Lévesque, Benoît (2012). « La nouvelle valeur publique, une alternative à la nouvelle gestion publique », *Vie économique*, Vol. 4 n° 2, 18p.
- Lévesque, B. (2007). *Une gouvernance partagée et un partenariat institutionnalisé pour la prise en charge des services d'intérêt général*. Cahiers du CRISES – Études théoriques, ET0701, 23p.
- Lévesque, B. (2004). *Le modèle québécois et le développement régional et local: vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois?*. Cahiers du CRISES Collection Études théoriques-n° ET0405, Copublication CRISES-ARUC-ÉS, mai, 30p.
- Lévesque, Benoît, Jean-Marc Fontan et Juan-Luis Klein (dir.) (2014). *L'innovation sociale. Les marches d'une construction théorique et pratique*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 451p.
- Lopez, Alain, Marguerite Moleux, Françoise Schaezel et Claire Scotton (2012). « Inégalités sociales de santé, territoires et enjeux de solidarité ». dans Suesser, Pierre (dir.), *Quelle PMI demain?*, ÉRÈS - 1001 Bébés, n° 126, p. 37-48
- Marcil, Ianik (dir.) (2015). *11 brefs essais contre l'austérité pour stopper le saccage planifié de l'État*. Éditions Somme toute. 202 pages.
- Martin, G. P. (2008). "‘Ordinary people only’: knowledge, representativeness, and the publics of public participation in healthcare". *Sociology of Health and Illness*, vol. 30, n° 1, p.35-54.
- Massé, R. (2005). « Les fondements éthiques et anthropologiques d'une participation du public en santé publique ». *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 7, n° 2.
- Mayer, Robert et Francine Ouellet (1991). *Méthodologie de recherche pour les intervenants sociaux*, Boucherville : Gaëtan Morin Éditeur, 537p.
- Mendell, Margie, Benoît Lévesque et Ralph Rouzier (2003). « Portrait du capital de développement au Québec: une première esquisse ». *Économie et solidarités*, vol. 34, n° 1, p.37-63.
- Mercier, Clément, Denis Bourque et Lise St-Germain (2009). *Participation citoyenne et développement des communautés au Québec : enjeux, défis et conditions d'actualisation*. Cahier de l'ARUC-ISDC, Documentation et diffusion, n° 8, janvier, 74p.
- Merrien François-Xavier (1999). « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques – RIAC*, n° 41, printemps, p.95-103.
- Méry, J. (2010). L'éthique environnementale dans les outils d'évaluation économique et environnementale: application à l'équité intergénérationnelle et à la gestion des déchets. *Vertigo-la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol.10, n° 1.

- Micklethwait, John et Adrian Woolridge (2014). *The Fourth Revolution. The Global Race to Reinvent the State*, New York: Penguin Books.
- Minkler, M., & Wallerstein, N. (2011). *Community-based participatory research for health: From process to outcomes*. San Francisco: John Wiley & Sons.
- Morin, R. (2006). *La régionalisation au Québec: les mécanismes de développement et de gestion des territoires régionaux et locaux: 1960-2006*. Éditions Saint-Martin.
- Moulaert, Frank et Jacques Nussbaumer (2008). *La logique sociale du développement territorial*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 153p.
- Nguyen, Minh (2016), *Bilan de l'observatoire sur les conséquences des mesures d'austérité 2014-2016*, Document de réflexion, Montréal : IRIS, mars, 10p.
- Ninacs, W. A. (2008). *Empowerment et intervention: développement de la capacité d'agir et de la solidarité*. Les Presses de l'Université Laval.
- Noël, Alain et Myriam Fahmy (2014). *Miser sur l'égalité. L'argent, le pouvoir, le bien-être et la liberté*. Montréal Fides, 271 pages.
- Organisation mondiale de la santé (OMS, 1986), *Charte d'Ottawa*, 21 novembre, 6 p.
- Paillé, Pierre (1994). « L'analyse par théorisation ancrée ». *Cahiers de recherche sociologique*, no. 23, p.147-181.
- Paillé, Pierre et Alex Mucchielli (2012). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales* (2^e éd). Paris : Armand Collin, 315 p.
- Parazelli, M., J. Hébert, F. Huot, M. Bourgon, C. Gélinas, C. Laurin et S. Gagnon (2003). « Les programmes de prévention précoce: Fondements théoriques et pièges démocratiques ». *Service social*, vol. 5, n° 1, p.81-121.
- Piron, Florence (2003). « La production politique de l'indifférence dans le nouveau management public ». *Anthropologie et sociétés*, Vol. 27, n° 3, p.47-71.
- Plourde, A. (2013). « Démocratisation des institutions et des pratiques en santé: L'exemple historique des cliniques populaires ». *Nouvelles pratiques sociales*, Vol. 26, n° 1, p.231-246.
- Pomey, M.-P., L. Flora, P. Karazivian, V. Dumez, P. Lebel, M.-C. Vanier, E. Jouet (2015). « Le "Montreal Model" : Enjeux du partenariat relationnel entre patients et professionnels de la santé ». *Santé publique*, vol. 27(Suppl. 1), p.41-50.
- Popay, J. & G. Williams (1996). "Public Health Research and Lay Knowledge". *Social Science & Medicine*, n° 42, p.759-768.

- Prémont, Marie-Claude (2015). « Les municipalités québécoises et le développement économique par la fiscalité : back to the future ? », *Organisation et territoires*, vol. 24 n° 3, p.61-67.
- Proulx, Jean, Denis Bourque et Sébastien Savard (2005). *Les interfaces entre l'État et le tiers secteur au Québec*, Coédition ARUC-ÉS – LAREPPS – CÉRIS – GRIR, cahier C-01-2005, mars, 90p.
- Proulx, M. U. (2011). *Territoires et développement: la richesse du Québec*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 480 p.
- Proulx, Marc-Urbain (2015). « Constats sur la gouvernance des territoires », *Organisation et territoires*, vol. 24, n° 3, p.7-16.
- Proulx, Marc-Urbain et Natacha Jean (2001). « La dynamique organisationnelle des territoires de MRC ». *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 45, n° 124, p.87-100.
- Québec (1997). *Politique de soutien au développement local et régional*, Secrétariat au développement des régions, 53p.
- Québec (2008). *Programme national de santé publique 2003-2012. Mise à jour 2008*, Québec : Ministère de la Santé et des Services sociaux, 103p.
- Québec (2011). *Nos territoires, y habiter et en vivre!: Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*. Ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire. 72p. et Annexes
- Québec (2012). *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, O-1.3, Éditeur officiel du Québec, mai, 13p.
- Québec (2015). *Loi sur le développement durable*, Chapitre III, article 6, « Les principes », « Subsidiarité », Ministère du Développement Durable, Environnement et Parcs, [Consulté en ligne le 15 décembre 2015]
<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/principes.pdf>
- Québec (2015a). *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, Projet de loi no.28 sanctionné le 21 avril.
- Québec (2015b). *Programme national de santé publique 2015-2025, Pour améliorer la santé de la population du Québec*, Québec : Ministère de la Santé et des Services sociaux, 86p.
- Québec (2015c). *Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019*, 29 septembre, 9p.

- Réseau québécois de revitalisation intégrée (RQRI, 2015). *Le Réseau québécois de revitalisation intégrée et les démarches territoriales locales. Une contribution concrète de la société civile dans le développement des communautés*. Rapport déposé au Directeur général de la solidarité et de l'action communautaire, 26p.
- Réseau québécois de revitalisation intégrée (RQRI, 2016). *Les démarches territoriales intégrées, pour agir collectivement dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Mémoire déposé au Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Québec, 21p.
- Réseau québécois du développement social (RQDS, 2015). *Avis sur la place du développement social au Québec*. Québec, Canada.
- Réseau québécois du développement social (RQDS, 2016). *Mémoire déposé au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale dans le cadre de la consultation publique en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec, Canada.
- Rey-Valette, Hélène, Mathilde Pinto et collaborateurs (2011). *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*. <http://www1.montpellier.inra.fr/PSDR/doc/gouvinnov/livre/>
- Robitaille, Martin (2006). « La transformation des métiers du développement territorial au Québec ». *Recherches sociographiques*, Vol. 47, n° 3, p. 573-595.
- Roy, Matthieu, Marie J. Bouchard, É. Fortin, Émilien Gruet et M. Vézina (2016). *L'entrepreneuriat social et l'entreprise sociale*. Territoires innovants en économie sociale et solidaire. Liaison et transfert, Récupéré de http://www.tiess.ca/wp-content/uploads/2016/10/2016_TIESS_Synthese_Entrepreneuriat-social_oct-2016.pdf
- RQIIAC avec la collaboration de René Lachapelle (2010). *Pratiques d'organisation communautaire en CSSS. Cadre de référence du RQIIAC*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 158p.
- SACA (2004a). *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, Québec, 103p.
- SACA (2004b). *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire*, MESSF, 21p.
- Savard, S., G. Chiasson et T. Lachapelle (2003). *Exclusion et citoyenneté des jeunes en milieu rural. Quelle place pour les jeunes de la ruralité québécoise?* Centre d'étude et de recherche en intervention sociale (CÉRIS).
- Séguin, A. M. et G. Divay (2004). « La lutte territorialisée contre la pauvreté: examen critique du modèle de revitalisation urbaine intégrée ». *Lien social et politiques*, n° 52, p. 67-79.

- Simard, Jean-François et Yvon Leclerc (2015). « La main invisible suffit-elle pour assurer le développement des territoires ? : évolution récente des politiques gouvernementales en matière de développement régional ». *Organisation et territoires*, vol. 24, n° 3, p.7-11.
- Simard, M. et L. Guimond (2012). « Que penser de l'embourgeoisement rural au Québec? Visions différenciées d'acteurs locaux ». *Recherches sociographiques*, vol. 53, n° 3, p. 527-553.
- Solidarité rurale du Québec. (2015). *Mémoire Projet de loi no. 28 : Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*. Québec, 18p..
- Suárez Herrera, Juan Carlos (2010). *L'intégration organisationnelle de la participation : des enjeux locaux pour une santé publique globale*, Thèse présentée à la Faculté des études supérieures, Université de Montréal, 406p. + Annexes.
- Territoires innovants en économie sociale et solidaire. (TIESS, 2015). *Rapport annuel 2014-2015*. Québec.
- Territoires innovants en économie sociale et solidaire. (TIESS, 2016). *La place de l'innovation sociale dans la prochaine Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation (SQRI)*, Mémoire déposé par le TIESS Organisme de liaison et de transfert au Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation du Québec (MÉSI) dans le cadre de la consultation pour l'élaboration de la future Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation (SQRI), 2 décembre, 8p.
- Tremblay, Pierre-André et Yann Fournis (2015). « L'innovation communautaire, en lieu et place du mouvement social » in Klein, Juan-Luis, Annie Camus, Christian Jetté, Christine Champagne et Matthieu Roy, *La transformation sociale par l'innovation sociale*, Québec : Presses de l'Université du Québec, p.195-206.
- Union des municipalités du Québec (2013), *Livre blanc municipal. L'avenir a un lieu*, 76p.
- Vaillancourt, Yves (2011). *Le modèle québécois de politique sociale, hier et aujourd'hui*, Cahier du LAREPPS-UQÀM, n° 11-09, septembre, 33p.
- 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.

Verreault, Gédéon et Denis Bourque (2017). *Six exemples de restructuration de la gouvernance régionale du développement social et territorial au Québec*, Cahier de la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire n° 17-04, 90p.

Wallerstein, N (2006). What is the evidence on effectiveness of empowerment to improve health ? Copenhagen, WHO Regional Office for Europe (Health Evidence Network Report ; <http://www.euro.who.int/Document/E88086.pdf>, accessed September 15, 2009). Traduction française : © IREPS Bretagne 2009.

White, Deena et l'Équipe d'évaluation de la Politique (2008). *La gouvernance intersectorielle à l'épreuve. Évaluation de la mise en œuvre et des premières retombées de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*, Version abrégée, Centre de recherche sur les politiques et le développement social – Université de Montréal, mars, 30p.