

**Le renforcement du rôle des municipalités dans  
les réseaux d'action collective locale : quels impacts ?**  
Symposium à l'ÉNAP – 22 mai 2019

**Les élus locaux et le développement des territoires,  
nouveau défi pour l'intervention collective**

*René Lachapelle, Ph.D.*

*Centre de recherche et de consultation en organisation communautaire*

Les démarches de développement des communautés territoriales ont été affectées par des changements importants des politiques publiques durant le dernier mandat du gouvernement du Parti Libéral du Québec : exclusion de la société civile des lieux de décision (conseil d'administration des établissements de santé et des centres locaux de développement), changements importants aux structures de soutien locales (contrôle des centres locaux de développement par les MRC), abolition des instances régionales (conférences régionales des élus et agences de la santé et des services sociaux) et disparition de la Politique nationale de la ruralité accompagnée de l'éreintement de Solidarité rurale Québec (Larose, 2018 ; Vaillancourt, 2017 ; Lévesque, 2015). Les petites agglomérations qui disposent de moins de ressources humaines, ont été plus sévèrement affectées que les grandes en termes de perte de ressources, un effet renforcé par l'attribution de statuts particuliers à la métropole et à la capitale nationale.

D'autre part, la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* (Québec, 2017), notamment « en matière de développement local et régional », place l'action collective en développement des territoires dans un nouveau contexte. Les élus des municipalités et MRC se retrouvent au premier rang comme interlocuteurs publics des organismes et des citoyens engagés dans le développement sociocommunautaire. De part et d'autre ces acteurs de l'action collective doivent se familiariser avec des cultures organisationnelles avec lesquels ils sont moins familiers (Divay, 2019).

Cela soulève des enjeux quant à la compréhension de ce qu'est le développement local : le bien-être collectif est-il d'abord une question d'économie ou bien de solidarité sociale ? Il y a certainement une importante évolution pour intégrer plutôt qu'opposer ces dimensions du développement des territoires, mais le changement est inégal selon les territoires et les traditions d'action concertée qui y prévalent. Nos recherches dans divers territoires (agglomérations en

milieu métropolitain et MRC en milieu rural et semi-rural) ont mis en évidence que ce qui fait la différence ce sont les compétences des élus locaux, l'ouverture des acteurs collectifs et le soutien des intervenantes et intervenants collectifs au partage des savoirs.

### **1. Le développement territorial intégré comme perspective**

Le développement territorial intégré (DTI) est une préoccupation qui émerge de la problématique soulevée par les effets de la libéralisation des marchés sur l'activité économique des collectivités locales : désindustrialisation ou nouvelle industrialisation, de fragilisation de l'exploitation des ressources, etc. (Lévesque, 1998). L'intégration renvoie à la préoccupation exprimée par les acteurs de rassembler divers secteurs d'action pour être en mesure de prendre en compte les effets de ces bouleversements. « La notion d'intégration dénote la présence d'une cohésion dans un système, ou du moins l'appartenance de divers éléments à un même ensemble délimité par une unité d'orientation, voire de commandement [un processus qui] emprunte des voies plus complexes, dans un enchevêtrement [...] informel ou explicitement concerté » (Divay et Slimani, 2018 : 3). Ces démarches locales permettent des résultats transitoires, en quelque sorte des jalons qui indiquent une direction de transformation que des politiques publiques doivent réguler et soutenir. L'intégration des différentes dimensions du développement (social, économie, culture, environnement) est souhaitée, mais inégalement réalisée sur le terrain du fait notamment de la disparité des acquis en termes d'action collective et de participation citoyenne.

### **2. Le patrimoine local de coopération entre les réseaux d'acteurs collectifs**

Les réseaux opèrent selon des règles de coopération entre des acteurs autonomes, selon des conventions plutôt que des structures hiérarchiques formelles, ce qui n'exclut pas l'existence de rapports de pouvoir entre eux. Ces règles s'inscrivent dans des rapports interpersonnels et dans la structure d'ensemble des relations à l'intérieur des réseaux d'acteurs. La mise en réseau facilite les rapports qui, en retour, créent le réseau. Le caractère local repose sur l'appartenance des acteurs à un même territoire sur lequel les réseaux génèrent des démarches diversifiées qui présentent des caractères spécifiques à chaque collectivité en lien avec sa culture et son histoire. La dynamique territoriale est le fait des acteurs et des rapports qui s'établissent entre eux, mais aussi de leur position institutionnelle et de leur fonction sur un territoire donné. Les analyses nous ont amenés à regrouper les acteurs en trois catégories : ceux des organismes sociaux et

communautaires, ceux des réseaux institutionnels, et les élus municipaux, auprès desquels acteurs interviennent les intervenantes et intervenants collectifs.

### ***Les acteurs des organismes sociaux et communautaires***

Les groupes communautaires dans une collectivité locale portent les intérêts généralement sectoriels ou particuliers de groupes de personnes. On les reconnaît d'utilité publique puisqu'ils « œuvrent à l'intérieur d'un paradigme commun qui est celui de la mobilisation collective des ressources afin de combler des besoins ou des aspirations » (Jetté, 2015 : 381). Principalement de création locale, ils sont en contact direct avec les citoyennes et citoyens et rassemblent des secteurs de la communauté le plus souvent en situation de marginalité ou en besoin de faire valoir des droits. Ils constituent de ce fait une voie privilégiée de participation sociale et d'accès aux instances de décision pour les citoyennes et citoyens. Ce sont les acteurs collectifs les plus familiers avec les démarches de concertation. Ils ont souvent, au cours des trente dernières années, pris l'initiative de susciter de telles démarches. Par contre, ils souffrent souvent d'un manque de considération de la part des tenants du pouvoir : on les considère comme un joueur mineur et le fait qu'ils sollicitent des ressources n'est pas considéré comme un appel à l'investissement – ce qui serait le cas venant d'entreprises privées –, mais comme une forme de quémandage.

Plusieurs initiatives locales qui ne demandent qu'à croître, contribuent à la remise en cause du modèle productiviste et consumériste, à installer de nouvelles règles d'acceptabilité sociale, à proposer des formules inédites de gestion des biens communs de leur territoire – l'eau, l'air, le sol – et à revendiquer un accès équitable pour tous à la richesse collective. Les politiques publiques actuelles poussent toutefois les groupes en direction inverse. L'importance que prend la dispensation de services, les attentes de citoyens qui se reconnaissent davantage comme consommateurs ou clients, et la pression du gouvernement à considérer les groupes comme sous-traitants peu onéreux de services publics constituent une menace à leur fonction de mobilisation et d'éducation populaire.

Les organismes de développement économique – les SADC et les CLD ou les organismes qui ont pris leur relève dans plus de la moitié des MRC – sont aussi des partenaires de plusieurs démarches de DTI. Ils ont un statut associatif, mais leur appartenance au milieu économique les distingue des organismes communautaires. Leur contribution est importante pour que le milieu

des affaires local s'engage dans une action concertée de développement déterminante pour atteindre l'intégration. Mais la logique de marché du secteur privé et le statut multinational de certaines entreprises compliquent singulièrement les choses : la perspective territoriale est nettement moins déterminante dans leurs décisions. La territorialisation de l'économie repose nettement plus sur l'économie sociale et solidaire.

### ***Les acteurs des réseaux institutionnels***

Les ressources institutionnelles apportent des contributions importantes aux processus locaux de développement. Les grands réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de l'emploi disposent de ressources professionnelles et de fonds publics que l'État leur attribue dans le cadre de leurs diverses missions. Ils sont aussi des employeurs majeurs et leurs directions font partie des leaders dont l'engagement ou l'absence d'engagement local est déterminant dans plusieurs milieux.

Les restructurations imposées par l'État depuis 2003, notamment la disparition des centres locaux de services communautaires (CLSC) fusionnés dans les centres de santé et services sociaux (CSSS), et davantage depuis 2014 avec la création des centre intégrés de santé et services sociaux (CISSS) et centre intégrés universitaires de santé et services sociaux (CIUSSS), ont pour effet d'éloigner les directions institutionnelles des milieux locaux. La distance adoptée – ou imposée aux gestionnaires locaux qui n'ont pas le droit de prendre position publiquement – suscite de l'incertitude et affaiblit les possibilités de partenariat. Si les effets sont moindres en éducation et en emploi, c'est que ces institutions sont généralement moins présentes aux démarches de développement territorial. Si l'on ajoute les restrictions budgétaires, on peut considérer que ces transformations affectent les fonctions de soutien que ces réseaux apportent à la dynamique locale (Verreault et Bourque, 2017).

La volonté du gouvernement du Parti Libéral du Québec au cours des quinze dernières années de ne pas établir de rapports partenariaux avec la société civile a reporté sur les gestionnaires locaux de ces réseaux le poids de la décision d'assumer ou non un leadership dans les concertations locales.

### ***Les élus locaux***

Le leadership des élus municipaux est déterminant pour l'intégration des réseaux d'acteurs, en même temps qu'il demeure fragile pour plusieurs raisons. Les élus municipaux disposent de la légitimité que leur vaut leur élection au suffrage universel. En dernière instance, c'est à eux qu'il revient de disposer des choix collectifs locaux. Ils ont en contrepartie la responsabilité d'exercer le pouvoir en associant les autres acteurs du développement, mais la participation citoyenne et la contribution de la société civile ne sont pas acquises pour tous les élus municipaux. En regard de la durée requise pour atteindre des résultats en développement social et communautaire, la brièveté de leurs mandats rend d'autant plus complexe leur engagement que ces nouvelles responsabilités leur sont attribuées dans un contexte de restriction budgétaire : ils doivent faire davantage avec moins de ressources aussi bien sur le plan financier qu'en soutien professionnel.

En même temps que les changements politiques les ont privés de ressources de soutien au palier des régions et de programmes particulièrement performants comme la Politique nationale de la ruralité, la reconnaissance de leur statut de gouvernement de proximité et l'exigence d'établir des priorités qui incluent le développement économique et social ouvrent la voie à un dépassement de la seule perspective des plans d'aménagement dont la loi de 1979 confiait la réalisation aux MRC. Cette nouvelle approche pourrait permettre l'émergence de nouvelles façons de faire davantage ajustées à la réalité territoriale et à l'intégration des diverses dimensions du développement.

Bref, les coopérations entre les réseaux locaux d'acteurs ne vont pas de soi. Elles doivent être construites par les acteurs collectifs qui peuvent compter sur le soutien des intervenantes et intervenants collectifs.

### **3. L'intervention collective et le partage des savoirs**

Les intervenantes et intervenants collectifs exercent un leadership de processus facilitant l'établissement de rapports de coopération entre les acteurs et les réseaux d'acteurs. Ils appartiennent à divers organismes et ont des titres professionnels différents : organisatrices et organisateurs communautaires (OC) dans les CISSS ou les CIUSSS ; agentes et agents de développement dans les CLD ou les MRC (auparavant agent.e.s de développement rural) ; intervenantes et intervenants collectifs (IC) à l'emploi des municipalités, des organismes communautaires ou des fondations philanthropiques qui portent divers titres d'emploi (Comeau,

Bourque et Lachapelle, 2018). Ces professionnels assurent une fonction de liaison qu'ils ne sont pas les seuls à assumer, mais pour laquelle ils jouent un rôle déterminant (Lachapelle, 2017).

Les pratiques de liaison reposent sur un ensemble de savoir-faire et de savoir-être, mais aussi sur une stabilité de présence permettant aux professionnel.le.s d'être proches de la population et des acteurs collectifs. La connaissance du milieu n'est pas seulement statistique ou documentaire, elle repose d'abord sur les relations personnelles que permettent la présence et la participation aux réseaux de relations qui constituent le territoire. Cette connaissance de proximité permet d'identifier les contributions que les unes et les autres sont en mesure d'apporter, et d'établir entre les acteurs locaux des rapports de confiance et de coopération. C'est la base de la mobilisation.

Dans un deuxième temps, pour faire progresser la coopération entre des acteurs collectifs dont les intérêts sont parfois divergents, les professionnels de la liaison doivent savoir reconnaître la diversité des points de vue, camper les enjeux, identifier les convergences, mais aussi les divergences dont il faut débattre. L'efficacité des interventions d'animation et d'accompagnement dépend de ce travail de traduction voire de médiation entre des acteurs dont les approches sont différentes.

Un autre rôle essentiel du travail de liaison concerne la gestion de l'information. Il faut s'assurer qu'elle circule efficacement et que les gens aient suffisamment confiance quant au traitement qui en est fait, pour accepter de partager des informations stratégiques. Pour maintenir la cohérence et la cohésion, les IC doivent assurer la transparence de l'information depuis l'organisation technique des activités jusqu'au niveau où se prennent les décisions.

La mobilisation des ressources locales ne suffit pas pour atteindre des objectifs de DTI. Les professionnels de la liaison doivent non seulement mobiliser ce qui est disponible sur le territoire, mais aussi avoir une bonne connaissance des ressources externes et des moyens à utiliser pour y avoir accès. La réussite ultime du travail de liaison est finalement l'atteinte de résultats qui contribuent au développement intégré du territoire.

Pour mettre à contribution les praticiennes et praticiens de l'intervention collective et profiter des meilleurs acquis de l'organisation communautaire, il faut leur offrir des conditions d'intervention

qui favorisent le travail de proximité : présence dans le milieu, soutien aux initiatives locales, participation aux communautés de pratique des intervenants collectifs, etc. Or c'est cet ancrage local qui est actuellement fragilisé par les réorganisations institutionnelles héritées de la période de gouvernement du PLQ. C'est sans doute ce qui, en réaction, a incité de plus en plus les IC à travailler ensemble, voire à se donner des structures de coordination professionnelle plutôt qu'à s'en tenir à la fonction que leur attribue l'organisme qui les emploie. Ces communautés de pratique s'organisent selon des modalités propres à chacun des territoires, qui vont des contacts familiers au collectif reposant sur une définition partagée et des modalités définies. La première condition pour développer les savoirs c'est d'avoir les moyens de se parler, d'échanger et d'analyser avec d'autres. En ce sens, l'existence d'un collectif territorial est à la fois un indicateur de maturité en intervention collective et une occasion d'élargir la capacité d'agir des communautés.

## Références

- Comeau, Yvan, Denis Bourque et René Lachapelle (dir.) (2018). *L'intervention collective. Convergences, transformations et enjeux*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 172p.
- Divay, Gérard (2019). « Les proximités du milieu de vie. La proximité n'est pas qu'une affaire locale et La proximité comme expérience de l'espace public », dans Divay, Gérard, Serge Belley, Linda Caron, Étienne Charbonneau et Marie-Claude Prémont. *Le management municipal, Tome 1*, Québec : Presses de l'Université du Québec, p.11-106.
- Divay, Gérard et Youssef Slimani (2013), « La revitalisation urbaine intégrée à Montréal : L'intersectorialité dans l'action collective locale », *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 3, 19p.
- Jetté, Christian (2015). « Peut-il y avoir un mouvement associatif ? », dans Laville, Jean-Louis et Anne Salmon, *Associations et Action publique*, Paris : Desclée de Brouwer, p.379-417.
- Lachapelle, René (2017). *Être passeur. La fonction de liaison en organisation communautaire*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 154p.
- Larose, Gérald (2018). « Enjeux politiques », dans Fortin, S.E. (dir). *Démantèlement tranquille. Le Québec à la croisée des chemins*, Québec-Amérique, p.185-202.
- Lévesque, Benoît (2015). « L'inspiration de Philippe Couillard », *Le Devoir*. 12 mars.
- Lévesque, Benoît (1998). *Le développement local et l'économie sociale : deux éléments incontournables du nouvel environnement social*, Conférence aux chefs de file du mouvement coopératif, 13 novembre, 13p.

Québec (2017), *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, Ch.13

Vaillancourt, Yves (2017). *Marges de manœuvre des acteurs locaux du développement social en contexte d'austérité*, Copublication CRCOC, CRISES et ARIMA, Les Cahiers du CRISES ET1701, janvier 93p.