

Riches de notre histoire

Regard rétrospectif sur l'histoire récente
du développement collectif au Québec



Photo : Patrice Halley

L'Opération veille et soutien stratégiques en bref

Les leviers de l'action collective sont au cœur d'importantes transformations. Les acteurs qui œuvrent au développement des collectivités et des territoires du Québec sont appelés à s'adapter en regard des opportunités et défis propres à cette réorganisation sociale, économique et politique. Les changements que nous connaissons aujourd'hui sont tels qu'ils nous portent à croire qu'un simple retour à la case départ n'est pas envisageable, ni même souhaitable. Plusieurs avenues pour un renouvellement sont toutefois possibles.

L'Opération veille et soutien stratégiques réunit des partenaires et collaborateurs qui mettent en commun leurs forces et leurs expertises pour dégager une vue d'ensemble des transformations en cours, mieux les comprendre, les mettre en perspective et ainsi soutenir les acteurs qui prennent part au développement. Nous développerons des contenus et des outils qui, nous l'espérons, seront utiles aux différents acteurs, en fonction de leur réalité propre, pour faire face aux changements de manière proactive et innovante.

L'Opération veille et soutien stratégiques amorce ainsi ses activités avec la production d'un historique des grands jalons du développement collectif au Québec et d'un état de situation des transformations en cours. Il s'agit d'un premier pas pour entreprendre une réflexion collective sur les éléments qu'il serait opportun de suivre, de relier et de creuser.

Table des matières

Mise en contexte	4
Le développement collectif.....	4
Le regard rétrospectif proposé	5
Mise en garde	6
Le début d'une démarche collaborative	6
1. La trame de fond	8
Quelques constats	11
2. Les parties prenantes	15
Quelques parties prenantes en bref	15
Quelques constats	19
3. L'« encaisse » collective	24
Quelques constats	24
4. Les conditions favorables	29
Quelques constats	29
Conclusion	32
Bibliographie	33
Annexe 1	37
Quelques moments charnières.....	37

Mise en contexte

Les structures et leviers du développement collectif sont au cœur d'importantes transformations. Celles-ci s'inscrivent dans l'histoire de la société québécoise, celle des grands ensembles d'acteurs sociaux et plus largement celle des sociétés contemporaines.

Les changements que nous connaissons aujourd'hui dans nos modes d'organisation sont tels qu'ils nous portent à croire qu'un simple retour à la case départ n'est pas envisageable, ni même souhaitable. Plusieurs avenues pour un renouvellement sont toutefois possibles. Les acteurs qui œuvrent au développement des collectivités et des territoires du Québec sont ainsi appelés à s'adapter en regard des opportunités et défis propres à cette réorganisation sociale, économique et politique.

Pour faire face au changement de manière stratégique et proactive, la perspective historique devient essentielle. Elle permet de comprendre les tendances dans lesquelles s'inscrivent les transformations et prendre un pas de recul. Elle invite à apprendre du passé, des erreurs comme des bons coups, et de construire des solutions adaptées à la réalité actuelle.

C'est dans cette perspective que l'Opération veille et soutien stratégiques offre un regard rétrospectif sur les trente dernières années en matière de développement collectif. Nous souhaitons mettre en lumière des éléments de compréhension pertinents et utiles pour agir en cette période de transformation.

Le développement collectif

L'histoire du développement collectif¹ est en quelque sorte l'histoire de notre capacité à agir ensemble vers un ou des idéaux de bien commun. Il s'agit de l'histoire des acteurs qui œuvrent au développement de nos territoires et nos collectivités dans une perspective d'amélioration de la qualité et des conditions de vie.

Le développement collectif, sa conception, son organisation, ses mécanismes et leviers sont ainsi un carrefour :

- » De vision du monde;
- » De champs et de disciplines : le développement des territoires, le développement social, le développement économique, l'organisation communautaire, l'environnement, la santé publique, etc.;
- » D'acteurs et de leur rôle : toutes les composantes de la société, incluses dans les grands ensembles sociaux que sont le public, la société civile, le privé;

¹ Pour les besoins de cet exercice, nous comprenons comme un développement collectif le fait qu'une collectivité cherche à agir en prenant en compte les différents enjeux de son territoire, ainsi que les besoins et intérêts de ses membres dans une perspective de bénéfices communs. Le développement collectif peut donc être compris à la fois comme une manière d'agir et comme une finalité.

- » D'échelles : du local à l'international;
- » De stratégies : l'action concertée intersectorielle, l'action territoriale, le partenariat, le lobby, la sensibilisation du public, la participation citoyenne, l'économie sociale, la mobilisation des communautés, le financement philanthropique, etc.

On ne peut raconter une histoire du développement collectif qui serait linéaire, lisse et continue. Elle ferait fi de la complexité et la richesse de notre histoire collective, des avancées et des reculs, des développements communs et des développements de chacun, des tensions et des paradoxes qui animent les visées de développement.

Le regard rétrospectif proposé

En nous plongeant dans cette démarche rétrospective, nous avons réalisé qu'il est ardu de raconter l'histoire du développement collectif sans tomber dans les sillons des auteurs et acteurs qui ont à cœur un champ d'expertise, une pratique, une approche. Que l'on parle de l'organisation communautaire, de l'économie sociale, du développement local, de la lutte contre la pauvreté ou de la philanthropie, chaque discipline, champ d'action ou approche possède sa propre histoire, sa littérature, ses auteurs, ses praticiens, ses courants de pensée, ses théories et ses influences.

Qu'est-ce qu'une trame collective aurait à nous raconter qui soit plus qu'un amalgame de toutes ces perspectives? Comment dégager une lecture qui permette de mieux comprendre le contexte actuel et qui pourra être utile pour la suite?

En postulant que le développement collectif est lié à notre capacité d'agir ensemble, le regard que nous proposons met en lumière les histoires de rencontres, d'hybridation, de gouvernance négociée et partagée entre différents acteurs, vers des finalités de bien commun. Nous proposons des aperçus et des constats qui nous renseignent sur des moments, des ancrages, des pratiques et des initiatives qui ont su reconnaître et nourrir le leadership partagé et la coconstruction dans les dernières décennies.

Nous faisons le choix de quatre angles pour apprécier le chemin parcouru :

1. La trame de fond;
2. Les parties prenantes;
3. L'« encaisse » collective;
4. Les conditions favorables.

Mise en garde

Un exercice périlleux mais utile

Le travail d'intégration et de mise en commun de différentes lectures historiques est un défi de taille que nous avons souhaité relever. Vous constaterez que ce regard rétrospectif est ponctué de commentaires pour nuancer et mettre en perspective les propos, dans un souci de transparence et d'apprentissage.

Nous avons voulu cette production facile d'accès, tant au niveau des contenus que de la forme. Il ne s'agit pas d'un exercice parfait, ni exhaustif. Il se veut plutôt un déclencheur, un point de départ pertinent, riche et stimulant, pour mieux comprendre le passé et le présent, explorer des solutions et se donner de la prise sur l'avenir.

Le début d'une démarche collaborative

De plus, avec l'Opération veille et soutien stratégiques, nous souhaitons inviter des acteurs à partager leurs expériences et connaissances, à partir de leur perspective. Cette production est un premier pas pour aller à la rencontre d'une diversité d'acteurs et bonifier notre lecture collective. Cette base pourra s'enrichir à l'usage, grâce à l'intelligence collective de ceux et celles qui voudront se l'approprier.

Nous vous souhaitons bonne lecture et, surtout, bonne réflexion!

1

La trame de fond

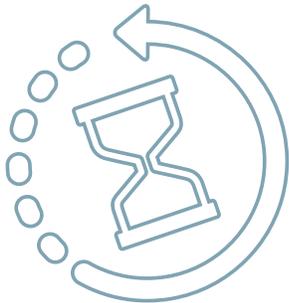
Intention : Mieux comprendre l'évolution des idées et des conceptions du développement dans le contexte québécois.

Les idées, les conceptions et les modèles de développement ont évolué au fil des époques, au Québec comme ailleurs. Nous pouvons aborder leur évolution de manière plus théorique, en revisitant les fondements de différentes visions et approches ainsi que les idéaux types de modèles de développement. Nous pouvons également comprendre leur évolution à travers une lecture des contextes socioéconomiques et stratégiques qui ont marqué chacune des époques.

Une meilleure compréhension des modèles de développement et de leur ancrage dans les différents contextes historiques nous permet de saisir avec plus d'acuité « d'où nous arrivons » et « où nous en sommes ». Elle nous renseigne également sur l'actualisation possible de nos modèles de développement.

1. La trame de fond

Il y a au Québec un certain consensus parmi des auteurs influents [Lévesque, Vaillancourt, Bourque, Robitaille, Morin] de différentes disciplines liées au développement des collectivités et des territoires. Ils dépeignent, avec quelques nuances, de grandes périodes de l'histoire québécoise au cours desquelles ont prédominé et cohabité différents modèles de développement². En voici une brève présentation.



1960-1980

La Révolution tranquille et la mise en place de l'État providence

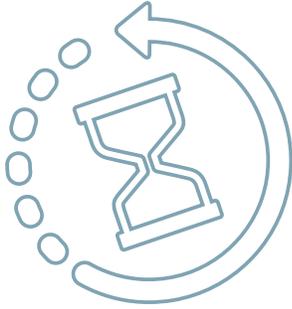
C'est dans le Québec des années '60, avec la Révolution tranquille, que nous avons rassemblé, au sein de nos institutions publiques, les leviers pour développer nos territoires et collectivités. Le Québec affirme ainsi son autonomie par rapport à l'Église et valorise l'intervention de l'État dans le développement économique, culturel et social [Vaillancourt, 2011, p. 7]. On réfère à cette période comme à celle de la mise en place du modèle de l'État-providence, inspiré de la social-démocratie.

Cette époque effervescente donne lieu à des investissements importants en développement économique et social. « Les politiques pour contrer les inégalités régionales et sociales de l'époque apparaissaient compatibles avec les politiques de développement économique alors mises de l'avant. » [Lévesque, 2004, p. 3]

À cette époque, l'État est plutôt centralisateur [Morin, 2006]. Celui-ci « agit, le plus souvent, à la manière du planificateur, de l'entrepreneur, du financeur, du régulateur, de l'administrateur et du distributeur de chèques et de services » [Vaillancourt, 2011, p. 12]. Et ce, tant dans le développement de politiques sociales qu'en matière de développement régional.

« Dans le cas des politiques publiques de développement de cette époque, il ne s'agissait pas tant de régionaliser certains pouvoirs de l'État en matière de développement économique, que de favoriser l'activité économique en offrant la possibilité à des villes de taille moyenne de se doter de structures de développement favorisant les retombées locales des politiques économiques du Québec. » [Robitaille, 2016, p.29]

² Dans Bouchard, Marie J., Benoît Lévesque, Julie Saint-Pierre (2005), *Modèle québécois de développement et gouvernance : entre le partenariat et le néolibéralisme?*, les auteurs présentent et détaillent trois modèles de développement et gouvernance : fordiste, partenarial, néolibéral. [p.7]



1980-2003

L'essor du modèle partenarial

Au tournant des années '80, un nouveau modèle se développe dans le contexte sociopolitique particulier de l'époque. Il émerge en réponse à plusieurs enjeux auxquels l'État et les acteurs sociaux et économiques sont confrontés, notamment :

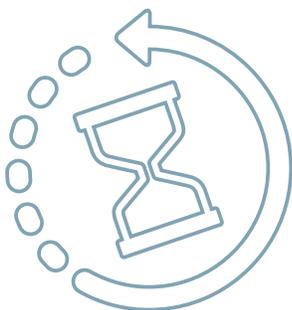
- » Une crise économique mondiale qui entraîne une récession et une crise des finances publiques au Québec;
- » Les déficits du modèle de l'État-providence, jugé trop centralisateur et technocratique;
- » La poussée de mouvements collectifs en faveur d'un développement local et d'une plus grande prise en charge par les milieux;
- » La volonté de mieux articuler le développement social et économique pour relever les défis de la société.

Fruit d'un compromis entre des luttes et des demandes sociales, d'une part, et de courants contradictoires présents dans l'action publique, d'autre part, l'État québécois privilégie progressivement un rôle de partenaire [Bourque, 2003]. Il reconnaît et accepte graduellement de partager des responsabilités avec une plus grande variété d'acteurs socioéconomiques. Ce renouvellement de la relation entre l'État et la société civile caractérise ce qu'on désigne comme le « modèle partenarial » de développement.

Cette époque est également marquée par la territorialisation de certaines politiques publiques et une volonté de décentralisation de la part de l'État. Elles visent une plus grande autonomie des milieux et une meilleure adaptation de l'action publique à leurs besoins et leur réalité.

Durant cette période, « l'État joue un rôle d'animateur et de catalyseur favorisant la multiplication des ententes entre partenaires économiques et non économiques et fournissant le soutien pour les outils et les apprentissages collectifs nécessaires ». [Lévesque, 2004, p. 8]

Une tension importante est toutefois au cœur de ces changements institutionnels : d'un côté, ils permettent une plus grande participation sociale et une démocratisation du développement; de l'autre, on voit poindre l'amorce d'un désengagement de l'État et la montée de partenariats public-privé-communautaire. [Lettelier, Tremblay, 2011, p. 4]



2003-...

Une vision néolibérale du développement et du partenariat

À partir de 2003, le gouvernement affirme sa volonté de moderniser l'État québécois, exercice nommé « la réingénierie » de l'État. Dans le discours de certains économistes néolibéraux de l'époque, on alimente l'idée que le retard économique du Québec est notamment lié à la trop grande place qu'occupent les acteurs collectifs. On fait également la promotion des partenariats entre les secteurs public et privé et d'un climat plus compétitif pour favoriser la performance économique. [Lévesque, 2004, p. 11-12]

Pendant cette période, les tensions entre les visions partenariale et néolibérale du développement s'accroissent. On constate qu'une nouvelle génération de politiques sociales-démocrates cohabite avec des politiques néolibérales [Vaillancourt, 2011, p. iv].

Ces années ont ainsi vu naître plusieurs politiques publiques favorables au développement collectif, comme le premier Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2004) ou la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires (2012). Elles ont aussi été l'amorce de l'affaiblissement de la participation de la société civile [participation sociale] dans les instances de développement territorial, notamment avec la création des Conférences régionales des élus (2004).

Malgré les tensions paradoxales, on constate que « les différentes conceptions et les modèles de développement social s'articulent tous autour des notions de prise en charge, d'autonomisation et de capacité d'agir. Il s'agit d'accroître la responsabilité des personnes envers leur situation et de favoriser les particularismes régionaux et locaux ». [Lettelier, Tremblay, 2011, p. 20]

Au niveau du rôle de l'État, on constate que celui-ci « prend un chemin différent, vers une conception et une énonciation plus pragmatique et opérationnelle [...] privilégiant le plan d'action à la grande politique transversale » [Lettelier, Tremblay, 2011, p. 17]. À certains égards, la dimension de partenariat sera donc toujours présente, mais dans une forme de plus en plus contractuelle, alimentant la tension entre une participation sociale effective et une participation instrumentalisée.

Quelques constats

Qu'en est-il aujourd'hui?

Les années à venir nous indiqueront si le Québec est en train de vivre une nouvelle période de l'histoire de son développement. Le contexte actuel est mouvant. On y retrouve à la fois des éléments de continuité de rupture, de suspension et de transition :

- » Des éléments de continuité : entre autres parce que l'on retrouve déjà des ancrages du modèle néolibéral dans les années 80;
- » Des éléments de rupture : notamment en ce qui a trait à la régionalisation du développement et à la participation de la société civile aux décisions, déjà affaiblie par ailleurs depuis 2003;
- » Des éléments de suspension et de transition : dans le contexte où plusieurs programmes ou mesures sont présentement en redéfinition et que nous en connaissons les grandes orientations uniquement dans les prochains mois et années.

Dans le contexte immédiat, les acteurs qui œuvrent au développement de nos collectivités et territoires sont affectés par des transformations³ dans plusieurs domaines d'action, notamment suite à l'adoption par le Gouvernement du Québec d'un ensemble de mesures visant le retour à l'équilibre budgétaire, ainsi que la « nouvelle gouvernance municipale en matière de développement local et régional ».

Chacun approche la lecture du contexte actuel selon sa perspective et sa réalité. Ces lectures convergent toutefois vers une période de transformations sociales, économiques et politiques, qui ont des impacts majeurs sur les acteurs qui œuvrent au développement des collectivités et des territoires, leurs actions et la cohésion d'ensemble.

L'émergence d'un mouvement favorable au développement collectif

Depuis les années '80, le développement des collectivités et des territoires du Québec a connu une forte impulsion en faveur d'approches plus globales, misant sur l'intersectorialité, la territorialisation et la participation sociale et citoyenne. C'est ce que plusieurs auteurs ont défini comme étant le « modèle partenarial », qui a grandement inspiré le « modèle québécois de développement ».

³ Pour identifier les transformations en cours et comprendre leurs implications, l'Opération veille et soutien stratégiques a réalisé un [état de situation](#) en collaboration avec différents réseaux et organisations.

« La participation de la société civile contribue alors non seulement au développement régional et local mais aussi à celui de l'ensemble de la société, selon ses composantes économiques et sociales. Autrement dit, le développement régional et local devient ainsi non seulement une composante majeure du modèle de développement, en l'occurrence du modèle québécois, mais il contribue à le faire exister et à lui donner une nouvelle cohérence. » [Lévesque, 2004, p. 10]

Plusieurs des idéaux desquels les acteurs du développement collectif semblent toujours s'inspirer aujourd'hui trouvent leurs racines dans cette vision partenariale. Celle-ci est associée à des ambitions de démocratie participative, de gouvernance partagée, de coconstruction des politiques publiques et d'économie plurielle. Elle permet de mettre en relation et de concilier, au sein de stratégies et de projets :

- » Les trois forces sociales que sont l'État, la société civile et le privé;
- » Des logiques endogènes (ascendantes) et exogènes (descendantes);
- » Un ensemble de champs d'expertise et de finalités de bien commun.

Cette conception du développement a fait beaucoup de chemin dans les dernières décennies. Sans être parfaite par ailleurs, elle a favorisé la rencontre et le croisement d'une variété de champs, de disciplines, d'acteurs, d'approches, de pratiques et d'échelles d'action. Elle a notamment accentué le maillage de stratégies de développement territorial et de stratégies sectorielles et intersectorielles. Cette conception est au cœur de l'évolution récente de la société québécoise et de nombreuses innovations qui caractérisent notre développement collectif.

Jusqu'à aujourd'hui, les stratégies d'action concertée et d'action territoriale y ont joué un rôle prédominant. Les approches et stratégies ont pris différents noms, leur impulsion initiale a parfois été celle des communautés, parfois celle des pouvoirs publics ou, plus récemment, de la philanthropie.

À titre d'exemple, on peut penser aux Alliances pour la Solidarité, aux pactes et aux laboratoires ruraux, aux pôles régionaux d'économie sociale, aux Conseils régionaux de l'environnement ou à l'approche de développement des communautés [privilegiée par la santé publique, la Fondation Lucie et André Chagnon et Centraide].

Une histoire ou des histoires?

Au-delà des périodes présentées précédemment, nous avons tenté de proposer une chronologie de moments charnières. Toutefois, l'exercice de mettre en relation des dates et des événements dans un ensemble de champs, pour en dégager des interprétations partagées ou un sens commun, s'est avéré peu concluant. Bien sûr, certains ont été plus marquants que d'autres pour une variété d'acteurs, notamment lorsqu'il s'est agi de grandes mobilisations sociales, de politiques publiques ou de phénomènes macroéconomiques. Toutefois, l'importance relative de ces événements et les avancées qu'ils ont permises ou les reculs qu'ils ont engendrés varient ensuite selon les perspectives.

Nous faisons donc le constat que l'histoire du développement collectif c'est aussi une superposition de plusieurs histoires. Ce faisant, nous présentons dans la section suivante des repères historiques selon la perspective de différents acteurs. De plus, nous avons profité de l'occasion d'une journée de partage organisée par l'Opération veille et soutien stratégiques pour faire un exercice avec les participants. Nous leur avons demandé d'inscrire sur une ligne du temps deux moments qu'ils jugeaient importants en matière de développement collectif. Nous avons ensuite discuté ensemble des résultats et de nos constats⁴.

Cet exercice s'est avéré très intéressant. Il a permis de construire une perspective historique signifiante pour le groupe. Si vous souhaitez reproduire cette activité avec vos partenaires, c'est ce que nous appelons la « [corde à linge](#) ». Vous trouverez l'information nécessaire sur le site de [Communagir pour emporter](#).

Journée de partage OVSS – 21 octobre 2016

Nous avons réuni un groupe d'un peu plus d'une vingtaine d'acteurs d'horizons variés pour échanger autour d'éléments historiques et de l'état de situation des transformations en cours au Québec.

Les participants représentaient différentes perspectives : des praticiens qui œuvrent directement auprès des collectivités rurales et urbaines du Québec, des têtes de réseaux ou d'organisations nationales ainsi que des chercheurs. Nous avons également misé sur la diversité des regards en fonction de la complémentarité des champs de pratiques : le développement des territoires et des collectivités (développement collectif, social, des communautés, rural, régional, local), la philanthropie, l'économie sociale et la participation citoyenne.

⁴Résultats et constats de l'exercice. Annexe 1, p. 37

2

Les parties prenantes

Intention : Mieux comprendre l'évolution des différentes parties prenantes et de la capacité d'agir ensemble.

On prend de plus en plus une conscience que, pour avoir de l'impact et des retombées structurantes, on ne peut agir seul. Les changements durables sont le fruit d'un ensemble d'actions et de décisions portées par différents acteurs, à différentes échelles. En ce sens, nous sommes à la fois autonomes et interdépendants. Il faut savoir tisser des liens et agir en complémentarité pour voir les effets de nos actions se combiner.

Toutefois, dans un contexte où les changements sont nombreux, la difficulté de se situer par rapport aux autres peut susciter des frustrations et des réflexes de replis. Une compréhension systémique des transformations et de leurs impacts sur les différents acteurs du développement collectif est ainsi un point de départ pour renforcer le pouvoir d'agir, de chacun et de l'ensemble.

2. Les parties prenantes

En partant de cette idée que notre histoire collective c'est l'histoire de ceux qui en ont été les artisans, une vue d'ensemble des tendances à l'œuvre nécessite une lecture historique différenciée selon différents ensembles d'acteurs. Cette lecture permet de mieux comprendre l'évolution de leurs rôles et de leur contribution ainsi que les défis et tendances qui les démarquent et ceux qui les unissent aux autres.

Quelques parties prenantes en bref

En reconnaissant que tous les acteurs de la société jouent un rôle et prennent part au développement de nos collectivités et territoires, nous avons fait le choix de présenter brièvement quelques groupes d'acteurs clés.

L'État québécois

L'État n'est pas un bloc monolithique. Il est entre autres constitué de parties qui assurent des fonctions exécutives [gouvernement], législatives [l'Assemblée nationale] et administratives [ministères et organismes]. Cette administration publique est à son tour constituée de ministères centraux, de structures décentralisées et d'organismes.

Tel que présenté précédemment, le rôle de l'État a changé au cours des dernières années en fonction des contextes socioéconomiques, des besoins de la population et des personnes au pouvoir. Dans les années '60, l'État a davantage joué un rôle de planificateur et d'entrepreneur, dans une vision centralisée. Au tournant des années '80, il a adopté un rôle de partenaire en renouvelant sa relation avec la société civile et les acteurs économiques. À partir de 2003, on observe la progression de la vision néolibérale. Des politiques plus progressistes côtoient des politiques plus néolibérales. La notion de partenariat y est toujours présente, mais dans une forme différente, s'inscrivant davantage dans des ententes, des plans ou des contrats.

À ce titre, notons qu'une des tendances lourdes au cœur de l'évolution récente de l'État et de son rôle est liée aux principes et pratiques de la Nouvelle gestion publique [NGP]. Cette approche a connu son essor dans les années '90. Elle emprunte à la logique de la gestion privée pour administrer l'État. Dans cette perspective, l'État est appelé à produire des services publics et les citoyens ou les usagers sont considérés comme des clients.

La NGP introduit notamment l'idée de confier au secteur privé des opérations jusqu'ici assumées par le public [Mercier, 2002, p. 371]. Elle mise sur des mesures de coûts/bénéfices pour évaluer la desserte publique, permettant éventuellement de comparer avec le privé. Les tenants de cette approche jugent qu'elle est pragmatique et efficace puisqu'elle encourage la compétition.

À la lumière de cette brève introduction, on peut observer que la Nouvelle gestion publique et ses principes ont influencé et influencent toujours l'évolution du rôle de l'État et sa perception dans l'espace public.

Les municipalités et leurs instances

Le rôle des municipalités, leurs responsabilités et les ressources qui leur sont allouées ont été au cœur de nombreuses réformes depuis les années '80. Parfois en relation avec leur autonomie et leurs pouvoirs propres, parfois avec les stratégies de décentralisation de l'État.

Yvan Comeau (2012) nous rappelle que c'est après la publication du Livre blanc sur la décentralisation (1978) et l'adoption d'une série de lois et de réformes qu'« on ne considère plus les municipalités uniquement comme un vecteur de production de services; les citoyens les considèrent de plus en plus comme un lieu significatif d'élaboration de projets pour mieux vivre ensemble ». [Comeau, 2012, p. 2]

En matière de développement des territoires, c'est dans le contexte de la récession des années '80, avec des problèmes de chômage importants et des pressions des milieux pour une plus grande prise en charge, que l'État a progressivement amorcé une décentralisation vers des instances régionales et locales. Nous avons assisté à la création des municipalités régionales de comté [MRC] en 1979. Les régions administratives ont été désignées « régions de concertation » en 1983. Dans les années '90, la réforme Picotte (1992) et la création du ministère des régions (1997) ont amené la société civile à jouer un rôle accru au sein des instances de développement, notamment dans les conseils régionaux de développement [CRD].

Depuis 2004, avec la création des conférences régionales des élus [CRÉ], et plus récemment en 2015 avec l'Accord de partenariat avec les municipalités 2016-2019, les élus municipaux ont progressivement récupéré le pouvoir décisionnel dans les instances de développement. Ces transformations mettent fin à plusieurs années de partage systématique de la gouvernance territoriale entre les élus et la société civile. Elles marquent une rupture du modèle de développement des territoires des dernières décennies.

Au-delà de l'évolution de leur rôle dans une logique de décentralisation, notons que les municipalités cherchent depuis plusieurs décennies à accroître leur capacité à exercer, ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler, une gouvernance de proximité. Pour ce faire, elles tentent d'acquiescer davantage de pouvoirs et de compétences, accompagnés d'une diversification des sources de financement. Par cette diversification, elles cherchent notamment à augmenter leur autonomie face à l'État, réduire l'emprise de la taxe foncière sur les stratégies de développement et développer des actions qui sont mieux adaptées aux réalités locales.

La société civile

La société civile est l'ensemble le plus complexe et multiforme parmi ceux que nous présentons ici. Au premier chef, il n'y a pas une définition qui fait consensus. Selon certaines définitions, la société civile (en continuité avec le concept de tiers secteur) regroupe les organismes à but non lucratif. Selon d'autres définitions plus larges, elle regroupe aussi les citoyens, les mouvements sociaux et mêmes des acteurs économiques de proximité.

Sur le plan des enjeux et des tendances, la société civile évolue en fonction des besoins de la population et du contexte socioéconomique. Elle est multiforme et s'incarne dans des organisations et des mouvements émergents et d'autres qui ont une longue histoire.

« Quant aux contributions de la société civile au développement social, elles prennent différentes formes. Les territoires peuvent différer. Que ce soit à l'échelle locale, supralocale, régionale ou nationale, les approches sont parfois différentes. Elles relèvent, par exemple, de la démocratie participative, de l'éducation citoyenne et populaire, de planifications et politiques territoriales, de revitalisation des milieux de vie, de l'action communautaire en développement territorial, de création de fonds de soutien, d'économie sociale et de réseaux d'acteurs. » [Lettelier, Tremblay, 2011, p. 2]

Ce qui semble faire consensus, c'est que dans les trente dernières années, la société civile québécoise a été animée d'un grand dynamisme et d'une capacité de rebondir. Elle a été un terreau fertile pour nombre d'innovations sociales.

La participation de la société civile dans les instances décisionnelles en matière de développement a connu une époque de gloire entre les années 1980 et 2003 et s'est considérablement affaiblie dans la dernière décennie. Le phénomène s'est accentué davantage depuis 2014, au fil des réformes et des nouvelles mesures gouvernementales encadrant le développement des collectivités et des territoires. Tel qu'indiqué précédemment, ces transformations remettent en question le modèle de gouvernance partagée, identifié comme le « modèle partenarial » ou le « modèle québécois de développement », qui a marqué les dernières décennies.

La philanthropie

Dans la synthèse du premier Sommet sur la culture philanthropique, tenu en 2013, la philanthropie est présentée par l'Institut Mallet comme un système en émergence et en transformation. Ce système comprend différentes parties : les donateurs de temps, les donateurs d'argent, les fondations philanthro-

piques [publiques et privées], les organismes de bienfaisance et à but non lucratif et les bénéficiaires [Institut Mallet, 2014]. On constate que ces parties assument des rôles différents et inégaux au sein du système philanthropique. Elles appartiennent également à un écosystème plus large qui inclut notamment l'État et le marché [Institut Mallet, 2016].

La tradition et la culture philanthropiques au Québec se démarquent de celles du reste du Canada et encore plus de celles de nos voisins américains. Jusqu'au début des années 2000, le rôle et le développement de la philanthropie ont été beaucoup plus restreints au Québec. L'évolution récente est toutefois impressionnante, elle nous amène à revisiter notre compréhension du rôle exercé par les acteurs philanthropiques.

Cette évolution est aussi très contrastée. Dans le spectre des acteurs philanthropiques, nous retrouvons à la fois des organisations à vocation caritative et de grandes fondations publiques et privées. Celles-ci se développent de plus en plus comme des acteurs « politiques » en proposant des visions de développement.

« Après avoir été silencieuses, les fondations cherchent maintenant à être de plus en plus présentes dans la sphère publique. La mission qu'elles se donnent désormais exige une légitimité et un soutien large qui ne leur sont pas définitivement acquis, elles cherchent donc de plus en plus à s'expliquer et à présenter ce qu'elles considèrent comme des voies d'avenir. Dans cette perspective, il s'agit moins de se limiter à des projets pilotes qui seront repris par l'État, comme cela était le cas auparavant, mais à transformer en quelque sorte les rapports entre la société civile et le marché [notamment par l'exemplarité] et, par voie de conséquence, le rapport à l'État. » [Institut Mallet, 2014, p. 182]

Dans cette idée d'une présence plus importante des grandes fondations dans l'espace public, notons que certaines d'entre elles ont publié conjointement une lettre ouverte au gouvernement au printemps 2015⁵. Dans cette lettre, elles exprimaient des préoccupations sur les orientations publiques et la rigueur budgétaire. Il s'agit d'une première dans l'histoire québécoise.

Notons enfin que les acteurs philanthropiques observent l'évolution de certaines tendances qui les touchent et les préoccupent, comme par exemple : le renouvellement de l'action bénévole, l'évolution des formes d'implication, le « philanthro-capitalisme » et l'émergence d'un « marché du don ».

⁵Collectif, « Les risques de la rigueur budgétaire », Le Devoir, Québec, 11 mars 2015.

Ont signé le texte les dirigeants de la Fondation Béati, la Fondation Berthiaume-Du-Tremblay, la Fondation des YMCA du Québec, la Fondation Dufresne et Gauthier, la Fondation Léa-Roback, la Fondation Lucie et André Chagnon, la fondation de la famille J.W. McConnell, la Fondation Solstice et la Fondation Y des femmes de Montréal.

Quelques constats

Bien qu'inhérente au développement, cette fragmentation des parties prenantes n'est pas sans poser problème. Nous identifions quelques grands défis pour le développement collectif ainsi que des exemples de réponses déployées dans les dernières années pour s'y attaquer.

La conciliation des rôles

Les relations entre les différentes parties prenantes sont en constante évolution. Des tensions, des rapports de force ainsi que des opportunités de collaboration et de partenariat caractérisent l'évolution de ces relations.

D'une conjoncture à l'autre et dans la perspective d'agir ensemble, les acteurs et les relations qu'ils entretiennent sont influencés par plusieurs facteurs, dont :

- » La reconnaissance du rôle et de l'importance de chacun;
- » L'autonomie et la capacité d'agir de chacun;
- » Les mécanismes et les lieux de coopération formels ou informels dont les acteurs disposent pour agir ensemble, à différentes échelles d'action;
- » Les arrimages entre ces mécanismes et lieux, pour favoriser la cohésion et la cohérence.

Réponses collectives

Au Québec, dans les dernières décennies, les pouvoirs publics ont beaucoup misé sur l'action concertée et l'action territoriale pour concilier les différents rôles.

À titre d'exemple, notons le rôle de concertation des conférences administratives régionales, des conférences régionales des élus, des organisations de développement économique communautaire, de l'approche territoriale intégrée ou de la revitalisation intégrée.

Naviguer à travers de multiples approches, pratiques et opportunités

L'approche sectorielle permet une action plus spécialisée et le développement accru d'un champ de connaissance et d'action. Elle favorise toutefois la multiplication des opportunités et des mesures de soutien pour répondre à des problèmes spécifiques ou à la réalité d'un segment particulier de la population. Dans le développement d'une collectivité ou d'un territoire, les diverses mesures sectorielles peuvent se heurter et, en ce sens, rencontrer des limites dans leur efficacité et leur cohérence. C'est ainsi que l'engouement pour des approches concertées, faisant appel à la mobilisation des collectivités et au développement des territoires, s'est progressivement intensifié à partir des années '80.

À leur tour, les approches concertées et territoriales se sont multipliées. Les mesures de soutien étant principalement demeurées à l'initiative de bailleurs de fonds ayant une mission sectorielle. Ainsi, la concertation intersectorielle promue ou exigée l'était souvent sur la base d'enjeux et de critères d'appréciation sectoriels.

Le phénomène de l'« hyperconcertation » [Bourque, 2009, p.59] a ainsi pris de l'ampleur et a été identifié comme un enjeu important de développement. Les acteurs ont commencé à ressentir un épuisement de leurs ressources, une incapacité à maintenir leur participation à un nombre grandissant de lieux de concertation et une difficulté à y penser le développement global de leur communauté ou de leur territoire.

L'action publique et les bailleurs de fonds ne sont toutefois pas les uniques responsables de l'approche sectorielle [par silos]. Les différents acteurs sociaux, de la pratique ou de la recherche, sont également empreints d'une certaine culture, d'une histoire et d'une appartenance à leur domaine qui influencent leurs actions et leurs priorités. Après quelques décennies et plusieurs tentatives de travailler de manière intégrée et transversale, on ne peut que constater l'emprise et la force de la culture sectorielle. Celle-ci, toujours bien ancrée dans nos habitudes et nos organisations, ne sera pas contrebalancée sans des efforts substantiels et structurés.

Réponse collective

L'ensemble des champs et des disciplines concernés par le développement des territoires et des collectivités ont généré et documenté une variété d'approches et de pratiques. Les acteurs ont cherché à renforcer leur capacité à travailler selon des approches globales, en misant sur l'intersectorialité, la territorialité, la participation sociale et citoyenne.

À titre d'exemple, notons :

Des approches plus théoriques : *développement social, développement des communautés, développement économique communautaire, développement durable, développement local, mobilisation des communautés locales, empowerment communautaire, organisation communautaire, revitalisation, économie sociale, développement territorial.*

Des approches plus pratiques : *approche territoriale intégrée, revitalisation urbaine intégrée, tables de quartiers, démarches régionales en développement social, corporation de développement communautaire, villes et villages en santé, corporation de développement économique communautaire, conseils de quartiers, agenda 21 locaux.*

Le défi des restructurations constantes

Plus les acteurs travaillent de manière coordonnée, voire intégrée, plus les restructurations ont des effets importants. C'est-à-dire qu'elles nécessitent des réajustements pour un nombre grandissant d'acteurs.

Au fil des décennies, nous avons vécu plusieurs réformes, des plus grandes et des plus petites, dans une variété de domaines. Notons celles qui ont touché les instances de développement des territoires, les structures publiques décentralisées, les programmes sociaux et les mesures de soutien aux organismes.

Accentués par les efforts déployés pour structurer le développement de manière plus intégrée, les effets des différentes restructurations débordent de leur champ d'intervention propre. Ils affectent plus que les seuls acteurs principalement ciblés par ces mesures. Dans une logique intégrée, les investissements déjà importants de temps, d'énergie et de ressources pour s'adapter ne font que croître. De plus, les défis et les impacts liés à ces restructurations sont de plus en plus complexes et difficiles à anticiper.

À titre d'exemple, notons les adaptations nécessaires à la suite de la fermeture des CRÉ. En ayant un mandat de concertation, les acteurs qui transigeaient d'une manière ou d'une autre avec ces instances débordaient largement du champ du développement régional ou territorial. Les CRÉ étaient impliquées dans des dossiers allant des sentiers récréatifs à la maltraitance des aînés, ou encore du développement de l'agroalimentaire à la lutte contre la pauvreté. La fermeture des CRÉ a ainsi nécessité des ajustements de la part de nombreux acteurs, dans plusieurs champs d'action.

Démontrer l'efficacité

Les avancées récentes pour se doter d'approches, de pratiques et d'outils qui intègrent mieux les parties prenantes et soutiennent une conception globale du développement sont encore peu documentées. Le développement collectif a des visées rassembleuses, il concerne une variété d'acteurs et de champs de pratiques.

Bien que cette conception du développement ne soit pas nouvelle, les efforts pour y parvenir concrètement ont été plus soutenus dans les dernières décennies.

Un bilan et une analyse exhaustive des approches, des pratiques et des outils sur lesquels mise le développement collectif permettraient de reconnaître et d'accroître leur pertinence et leur efficacité. Toutefois, nous semblons manquer de repères, d'expertise et de ressources pour faire des évaluations qui sortent des cadres sectoriels ou des critères de gestion des organisations et qui sont à même d'évaluer les impacts/retombées à long terme. En ce sens, le développement collectif et l'action collective peinent toujours à démontrer que les résultats sont plus que la somme des parties.

Les conclusions de plusieurs études et recherches arrivent à attester de la pertinence d'agir ensemble, mais une démonstration sans équivoque des retombées, susceptible de convaincre largement, reste à faire. De plus, les ressources investies pour y arriver demeurent peu importantes.

Réponse collective

Le développement collectif est à la fois une finalité et un processus. En termes de finalité, les démarches se multiplient pour tenter de trouver des indicateurs et des mesures d'impact permettant d'apprécier autant les retombées sociales et économiques qu'environnementales. Le développement durable a permis de grandes avancées en ce sens, notamment sur la dimension environnementale.

En termes de processus, des démarches sont en cours pour tenter de démontrer les effets et impacts de l'action collective sur la cohérence et l'efficacité du développement. À titre d'exemple, dans une étude sur les collectivités rurales publiée en 2008, Bruno Jean démontre le potentiel que représente une meilleure collaboration entre les acteurs.

« Une autre conclusion découle aussi de notre étude, et elle est porteuse d'espoir : la trajectoire de développement ne serait pas une donnée immuable et toute collectivité actuellement en dévitalisation peut aspirer au développement. Les collectivités dévitalisées peuvent inverser leur trajectoire de développement, sans nécessairement passer par un investissement majeur comme une implantation industrielle créatrice de nombreux emplois. Par contre, il leur faut assurément s'atteler à la tâche; entreprendre le développement de leur propre communauté selon le vieux précepte pédagogique « apprendre en travaillant ». Pour apprendre le développement local, le meilleur moyen, c'est de tenter de le réussir dans sa communauté. Et pour se donner une chance de réussir, comme dans le cas d'une communauté rongée par des conflits majeurs entre ses principaux acteurs, le rétablissement d'un dialogue constructif constitue la première étape d'un processus de revitalisation de la gouvernance locale. » [Jean, 2008, p. 557]

3

Intention : Permettre le réinvestissement des apprentissages et des expertises acquises.

Au cours des dernières décennies, nous avons développé des outils, des connaissances, des approches et des pratiques qui permettent d'agir collectivement. Nous avons vécu des avancées des reculs, des adaptations. Les apprentissages sont nombreux. Fruit de cette évolution, nous avons constitué une base solide de connaissances, d'expertises et de compétences sur lesquelles nous pouvons compter pour la suite. Certaines se trouvent dans les livres et les études, d'autres sont portées par des individus, des groupes et des collectivités qui ont appris dans l'action.

L'« encaisse » collective

3. L'« encaisse » collective

Nous sommes riches d'une myriade d'expériences et d'initiatives, vécues à un moment ou à un autre, dans une variété de champs d'action et à différentes échelles. Les apprentissages réalisés gagnent à être connus et reconnus pour en favoriser une appropriation plus large. Ils permettent de repousser les limites de nos propres connaissances et de notre savoir-faire, de les partager et d'être toujours plus pertinents et efficaces dans nos actions.

Quelques constats

L'émergence et l'opérationnalisation du « négogène »

Après des années d'opposition entre les logiques endogènes et exogènes, nous avons vu émerger plusieurs initiatives qu'on pourrait qualifier de « négogènes »⁶. Au-delà des approches ou pratiques particulières, notre capacité collective à faire vivre et mettre en œuvre des initiatives et des espaces « négogènes » semble s'être accrue.

« Ces deux tendances [en parlant des logiques endogènes et exogènes] ne s'observent pas de manière tout à fait indépendante, dans la mesure où la rencontre entre ces deux logiques est inévitable sous l'angle du développement des sociétés en général. Cette rencontre s'exprime sous forme de négociation, de concertation, de gouvernance, de délibération et de partenariat. Souvent placés à l'intérieur d'un spectre conflictuel ou coopératif, ces points de vue invitent une logique plus stratégique et territoriale. » [Lettelier, Tremblay, 2011, p.8]

À titre d'exemple, notons les pactes ruraux, l'Initiative montréalaise de soutien au développement social local ou les Alliances pour la Solidarité. La logique « négogène » prend également forme dans le rôle de certains agents de développement ou encore au sein d'organisations ou d'instances qui jouent un rôle de « structure médiatrice non étatique ». [Saint-Germain, 2007]

⁶ « C'est-à-dire en partie exogène[s], parce qu'influencé[es] par les programmes et le financement en provenance des appareils de planification; et en partie endogène[s] parce que reposant sur la participation et l'appropriation des acteurs. Ce modèle « négogène » donne prise aux acteurs et aux communautés sur le sens et la finalité de l'action tout en s'inscrivant dans des politiques et des programmes qui lui sont indispensables. » [Bourque, 2012, p.47]

De nouveaux acquis

Les expériences des dernières années ont permis de développer des connaissances, des pratiques et des outils pour aborder le développement de manière plus globale. Fruits du mélange des expertises, ceux-ci font maintenant partie de notre bagage collectif. Ils permettent entre autres :

- » De meilleures analyses et une compréhension globale des enjeux;
- » La médiation et la conciliation d'intérêts multiples au sein de démarches collectives;
- » L'arrimage entre plusieurs paliers d'intervention dans la planification et dans l'action;
- » L'intégration des citoyens, entre autres les personnes qui vivent de l'exclusion, dans les processus collectifs.

À titre d'exemple, notons l'approche AVEC (VAATAVEC), la grille d'appréciation du potentiel des communautés (Boisvert), les indices de défavorisation matérielle et sociale (Pampalon et Raymond), les approches collaboratives et les outils d'animation de processus collectifs. À cet égard, le Réseau québécois de développement social (RQDS) a récemment mis en ligne une [plateforme qui réunit des outils de développement social](#) développés dans plusieurs régions du Québec.

Tel qu'indiqué précédemment, plusieurs champs et disciplines concernés par le développement des territoires et des collectivités ont généré et documenté une variété d'approches et de pratiques pour renforcer la capacité à travailler selon des approches globales, en misant sur l'intersectorialité, la territorialité, la participation sociale et citoyenne. Nous en énumérons plusieurs en guise d'exemples à la page 21. Chacune de ces approches ou pratiques a une histoire et une contribution particulière qui lui confère une valeur distincte. Elles ont en commun d'émaner d'une volonté de se doter de moyens d'agir avec plus de cohérence et d'efficacité sur des enjeux complexes.

Renouvellement de l'expertise et des pratiques professionnelles

Dans les dernières décennies, de nouvelles pratiques professionnelles et de nouveaux métiers du développement ont émergé. Les transformations dans les structures et les champs d'action ont généré de nouveaux besoins. Entre autres, le besoin d'accompagnement de processus collectifs, multiacteurs et multiperspectives, s'est fait ressentir dans plusieurs domaines d'action.

Une actualisation, une appropriation et une hybridation de certaines pratiques sont en cours. Les travaux de la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire font une analyse et un suivi de l'évolution

des pratiques et métiers du développement⁷. Martin Robitaille [2016] publie également une analyse qui documente l'évolution des métiers du développement territorial dans les dernières années.

« Agent de développement économique, agent de développement social, touristique, rural, culturel, environnemental, commissaire industriel, chargé de projet, coordonnateur, telles sont quelques-unes des appellations que l'on peut trouver aujourd'hui au sein des organisations de développement territorial, soit dans des organismes publics, parapublics, des corporations ou des associations qui œuvrent au niveau local ou régional. Des appellations particulières reflètent des pratiques de travail diversifiées et qui correspondent souvent à des formes de spécialisation dans le cadre de leur emploi, mais où l'on retrouve des savoirs et des compétences particulières communs à tous. » [Robitaille, 2016, p. 8]

De concert avec la tendance à la professionnalisation du développement, ce renouvellement des pratiques et des métiers entraîne des besoins de formation et de développement de connaissances et de compétences. Ceux-ci ont notamment mené à la mise sur pied du projet Vers l'Impact en 2006 (devenu Communagir en 2011) et à la création de l'attestation d'études collégiales en mobilisation des communautés au Cégep de Victoriaville en 2010. Les organisations et réseaux veillent également au développement professionnel dans leur champ propre, par exemple : le Réseau québécois des intervenants et intervenantes en organisation communautaire (RQIIAC), le Réseau québécois de développement social (RQDS), le Chantier de l'économie sociale, Territoires innovants en économie sociale et solidaire (TIESS) et, anciennement, Solidarité rurale du Québec.

En parlant de ceux qui exercent des métiers du développement territorial, Martin Robitaille résume ainsi leur rôle : « ils doivent être en mesure de créer de l'horizontalité là où a toujours existé de la verticalité, de briser les « silos », qui ont marqué et marquent toujours les dynamiques de développement sur les territoires du Québec » [Robitaille 2016, p. 39]. Selon lui, ces métiers sont souvent méconnus et accusent un déficit de reconnaissance.

Il importe à ce moment-ci de mentionner que, dans le contexte actuel, plusieurs postes et métiers du développement des collectivités et des territoires sont fragilisés transformés ou abolis. Ce contexte nous expose ainsi à un risque accru de perte d'expertise et à des défis de transferts importants. Les prochaines années seront cruciales pour l'évolution de ces professions et de l'environnement de pratique.

⁷ À cet effet, vous pouvez consulter les « [Récits biographiques en intervention collective au Québec](#) » réalisées par la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire. Il s'agit de monographies qui présentent tour à tour, différents acteurs de l'intervention collective au Québec. Les monographies sont disponibles dans la section publications du site de la Chaire.

L'innovation sociale au service du développement

Dans les dernières années, nous constatons que la notion d'innovation sociale a fait beaucoup de chemin. Celle-ci est définie par le Réseau québécois en innovation sociale [RQIS] comme : « une nouvelle idée, approche ou intervention, un nouveau service, un nouveau produit ou une nouvelle loi, un nouveau type d'organisation qui répond plus adéquatement et plus durablement que les solutions existantes à un besoin social bien défini, une solution qui a trouvé preneur au sein d'une institution, d'une organisation ou d'une communauté et qui produit un bénéfice mesurable pour la collectivité et non seulement pour certains individus. La portée d'une innovation sociale est transformatrice et systémique. Elle constitue, dans sa créativité inhérente, une rupture avec l'existant ». [RQIS, 2011]

Le RQIS a vu le jour en 2005. Il réunit des acteurs qui souhaitent construire des repères, mobiliser des connaissances et promouvoir l'innovation sociale. Ses travaux ont entre autres permis de partager une définition et de grands repères, de clarifier le processus, d'identifier les acteurs, les parties prenantes et les clés qui en favorisent l'émergence et la pérennisation. Ces clés sont de différents ordres et mettent en évidence le rôle de la confiance, du temps, du leadership, de la prise de risque et de l'audace, ainsi que celui de la planification, de la mobilisation, de la coconstruction des savoirs et de la gestion du changement. [RQIS, 2011]

4

Les conditions favorables

Intention : Mieux comprendre les conditions qui favorisent l'action collective pour les suivre, les renforcer, les créer.

Comme le veut le proverbe « on ne se baigne jamais deux fois dans le même fleuve », les expériences et initiatives ne se vivent jamais dans la même conjoncture, dans les mêmes conditions. Les récits des acteurs sur leurs expériences, leurs approches et leurs pratiques ont en commun de nous renseigner sur les conditions qui ont permis leur émergence, leur adaptation et leur pérennité. Ils permettent de cerner comment l'action collective, sous toutes ses formes, peut être soutenue et renforcée par des conditions d'ensemble plus favorables.

4. Les conditions favorables

Un partage des expériences vécues dans différents domaines, à différents moments et à différentes échelles serait sans doute un exercice fort instructif. Il pourrait nous permettre de coconstruire un référent pour mieux comprendre les conditions qui favorisent l'action collective. Nous pourrions ensuite suivre leur évolution, renforcer celles qui sont fragilisées et créer celles dont nous avons besoin.

Il y a plusieurs conditions favorables, portées à des intensités différentes par l'ensemble des acteurs du développement collectif. Nous abordons ici des conditions qui visent les grands cadres dans lesquels prend forme le développement des territoires et des collectivités.

Quelques constats

Le rôle des ancrages institutionnels

Les ancrages institutionnels sont des leviers dont on se dote à l'échelle de la société pour attribuer de la valeur à un enjeu et se donner une force d'action. Dans un idéal de développement collectif, les ancrages institutionnels permettent de reconnaître la capacité collective, de la développer et de l'organiser dans un souci de plus grande cohérence et cohésion, d'efficacité et d'équité. La présence, la force et le nombre d'ancrages s'avèrent ainsi des conditions favorables importantes.

À titre d'exemple, nous présentons ici des lois et des politiques qui ont donné des ancrages institutionnels au développement collectif, plus spécifiquement en faveur d'une vision plus globale misant sur l'intersectorialité, la participation sociale, la participation citoyenne et/ou la territorialisation.

Chacune de ces lois et politiques représente l'aboutissement d'une démarche sociale plus large, visant à enchâsser des préoccupations, des valeurs et des priorités au sein de nos institutions publiques et à se donner des leviers pour agir.

- » **1992** : Politique de santé et de bien-être;
- » **1997** : Loi sur le ministère des régions et Politique de soutien au développement local et régional;
- » **2001** : Politique de reconnaissance des organismes communautaires « L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec »;
- » **2001** : Politique nationale de la ruralité;
- » **2001** : Loi sur la santé publique;
- » **2002** : Loi sur la lutte contre la pauvreté;
- » **2004** : Loi sur le développement durable;
- » **2012** : Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires;
- » **2014** : Loi sur l'économie sociale.

De ces lois et politiques ont découlé des plans, des stratégies, des programmes et des mesures qui ont orienté et structuré l'action publique au Québec. Selon les cas et à des intensités variables, on peut constater que ces ancrages ont notamment contribué à :

- » Favoriser la reconnaissance d'un idéal de développement où l'ensemble des forces sociales doivent être impliquées;
- » Reconnaître et soutenir différentes parties prenantes, améliorer les conditions permettant de développer leur autonomie et l'exercice de leur rôle;
- » Opérationnaliser et structurer les efforts :
 - Coordonner l'action de différents ministères et organismes;
 - Institutionnaliser des structures ou mécanismes pour coconstruire et coproduire les politiques et les services publics;
 - Déployer l'action à différentes échelles et prévoir les arrimages;
 - Fournir des ressources, notamment des leviers financiers.

On constate que dans les dernières décennies, l'État a joué un rôle important en institutionnalisant, à travers certaines politiques publiques, stratégies, programmes et mesures, des paramètres et des exigences relatives à l'action concertée et au développement des territoires. Notons qu'au-delà des textes de loi ou des énoncés de politique, au niveau opérationnel, les ancrages institutionnels sont liés à des impératifs de reddition de comptes. La latitude et les opportunités offertes dans la pratique seront donc variables d'un ancrage à l'autre.

Dans l'[état de situation](#) réalisé par l'Opération veille et soutien stratégiques, nous passons en revue les transformations en cours au niveau des ancrages institutionnels dans les différents champs de l'action publique et qui ont façonné les dernières années en matière de développement collectif. Le principal constat qui émerge est que, dans la plupart des cas, ces ancrages sont menacés, fragilisés ou ont disparu.

Les espaces propices à l'innovation

Nous avons mentionné précédemment que nous avons acquis davantage de connaissances sur la notion d'innovation ainsi que sur les conditions qui la favorisent. Celle-ci est omniprésente lorsqu'il est question de se renouveler, se dépasser, s'adapter et évoluer. Les liens entre la capacité d'innovation et le développement, ainsi que ceux entre les conditions qui les favorisent, sont étroits. En ce sens, au chapitre des conditions favorables, bien que les innovations elles-mêmes soient généralement locales, nous devons collectivement pouvoir compter sur un système de soutien et des espaces propices.

« Malgré les avancées indéniables dans le sens d'une plus grande démocratisation de la société québécoise, les défis auxquels fait face l'innovation sociale au Québec sont énormes. Ces défis relèvent non seulement des caractéristiques spécifiques des sentiers institutionnels où les innovations sociales ont pris racine et qui leurs posent des limites, mais aussi du fait que, comme toute innovation, l'innovation sociale a un cycle de vie limité et qu'elle s'épuise. Son principal défi est donc de se régénérer. »

[Klein, Fontan, Harrison et Lévesque, 2010, p.240]

Au niveau de l'action publique, la Politique nationale de la recherche et de l'innovation, adoptée en 2013, reconnaît la notion d'innovation sociale. La place relative de celle-ci au sein de ces mesures est toutefois très limitée. Il importe de souligner que la seule reconnaissance de l'innovation sociale, comme on reconnaît l'innovation technologique depuis longtemps, marque en elle-même une avancée.

Par ailleurs, la notion d'innovation est très présente chez les acteurs de la philanthropie. Dans les actes du Sommet sur la culture philanthropique 2013, Benoît Lévesque révèle que les acteurs philanthropiques, notamment les fondations, s'identifient comme des acteurs importants en matière d'innovation. D'une part, de manière plus classique, par le soutien à des projets innovants pour qu'ils puissent voir le jour, faire leurs preuves et ensuite accéder à un financement public plus récurrent. D'autre part, de manière plus contemporaine, par le développement et le soutien d'initiatives et de façons de faire générant des innovations transformationnelles. C'est-à-dire qu'au-delà des initiatives isolées les unes des autres, les fondations tendent à soutenir des projets ou des pratiques qu'elles jugent à plus fort potentiel d'innovation et dont les résultats et processus sont mesurables et transférables. Ils proposent, en ce sens, des modèles alternatifs de développement qui peuvent s'inscrire en complémentarité ou en marge des stratégies publiques.

Au-delà du soutien à l'innovation, il appartient ensuite à l'ensemble des acteurs du développement collectif de mettre en place des espaces qui favorisent l'émergence de façons de faire toujours plus pertinentes et adaptées aux besoins, le maillage des savoirs et des expertises, la coconstruction... bref, qui favorisent l'innovation.

Conclusion

Ce regard rétrospectif réunit différentes perspectives pour offrir une vue d'ensemble du chemin parcouru dans les trente dernières années en matière de développement collectif au Québec. Cet exercice permet d'en faire une appréciation qui déborde le cadre des champs disciplinaires, sectoriels, et celui des pratiques particulières.

C'est dans la mise en commun des contributions, des apprentissages, des avancées et des reculs que nous pouvons constater que notre feuille de route collective est bien garnie. Notre parcours est marqué par la résilience, l'innovation et la capacité de rebond dans les moments les plus difficiles.

À la lumière de cet exercice, nous constatons que les acteurs qui œuvrent au développement de nos territoires et collectivités peuvent compter sur la richesse des expériences et expertises acquises au fil des ans. Nous aurions toutefois avantage à les reconnaître, les mailler, les croiser et les partager plus largement. Cela est essentiel pour mieux outiller et soutenir les acteurs, poursuivre le développement des pratiques et faire la démonstration de leur efficacité.

Un autre constat qui émerge est qu'il y a encore un fort potentiel d'influence et d'action possible pour poursuivre sur la voie du développement collectif. Bien que plusieurs des transformations en cours soient ancrées dans des tendances mondiales [sociales, politiques et économiques] sur lesquelles le pouvoir de chacun semble limité, il y a également beaucoup de leviers et de prises qui nous sont accessibles. Ce sont sur ceux-ci que nous pouvons nous appuyer pour construire et adapter les conditions qui favoriseront la poursuite du développement collectif, ancré dans des valeurs d'équité, de durabilité, de justice et d'inclusion.

Bibliographie

BOUCHARD, Marie J., Benoît Lévesque, Julie St-Pierre [2005], *Modèle québécois de développement et gouvernance : entre le partenariat et le néolibéralisme?*, Copublication Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) et Chaire de recherche du Canada en économie sociale, Cahiers du CRISES, 30 p.

BOISVERT, Réal [2008], *Les indicateurs de développement des communautés : Transfert des connaissances et expérimentation de la fiche d'appréciation du potentiel des communautés*, Agence de la santé et des services sociaux de la Maurice et du Centre-du-Québec, Québec, 41 p.

BOURQUE, Denis [2003], *Essai de typologie du partenariat dans le secteur de la Santé et des Services sociaux au Québec*, Cahier du Centre d'étude et de recherche en intervention sociale, Série Recherches, 45 p.

BOURQUE, Denis [2008], *Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés*, Québec, Presses de l'Université du Québec, Québec, 142 pages.

BOURQUE, Denis [2012], « Intervention communautaire et développement des communautés », *Revue d'intervention sociale et communautaire*, vol. 18, n° 1, p. 40-60.

COLLECTIF [2015], « Les risques de la rigueur budgétaire », *Le Devoir*, Québec, 11 mars 2015.

COLLECTIF VAATAVEC [2014], *L'AVEC, pour faire ensemble : un guide de pratiques, de réflexions et d'outils*, Québec, 78 p.

COMEAU, Yvan [2012], *L'engagement social des élus municipaux et leurs représentations du développement local*, Chaire de recherche Marcelle-Mallet, Cahier no EE1203, 118 p.

COMMUNAGIR [2015], *Regard sur les Alliances pour la solidarité : Portrait de cinq régions du Québec*, document remis au ministère du Travail de l'Emploi et de la Solidarité sociale, dans le cadre de l'évaluation des Alliances pour la solidarité, Montréal, 252 p.

FONTAN, Jean-Marc [2009], « Un portrait de la société civile : réalité québécoise », *État de Québec 2008-2009*, Institut du Nouveau Monde, pp. 354-358.

FONTAN, Jean-Marc [2014], « Historique de la participation citoyenne au Québec, de 1960 à nos jours », *blogue de l'Institut du Nouveau Monde* [Consulté en ligne le 15 juillet 2016 : <http://inm.qc.ca/blog/historique-de-la-participation-citoyenne-au-quebec-de-1960-a-nos-jours/>]

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC [2000], *Le développement social au Québec 1995-2000 : Bilan au regard des décisions prises au Sommet mondial pour le développement social*, Québec, 63 p.

INSTITUT DU NOUVEAU MONDE [2016], « Sommet socioéconomique de 1996 : Leçons et perspectives », supplément de l'État du Québec 2016, Institut de Nouveau Monde, Montréal, 27 p.

INSTITUT MALLETT [2014], *Culture philanthropique : visages et transformations*, Actes du sommet 2013 sur la culture philanthropique, Québec, 226 p.

INSTITUT MALLETT [2016], *Écosystème philanthropiques : perspectives, perceptions et échanges*, Actes du sommet 2015 sur la culture philanthropie, Québec, 204 p.

JEAN, Bruno [2006], « Le développement territorial : un nouveau regard sur les régions du Québec », *Recherches sociographiques*, vol. 47, n° 3, p. 465-474.

JEAN, Bruno [2008], « La gouvernance partenariale: un facteur déterminant du développement des communautés rurales », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XXXI, n° 3, automne 2008, pp. 539-560.

KLEIN, Juan Luis et Guy Bellemare [2011], *Innovation sociale et territoire : convergences théoriques et pratiques*, Presses de l'Université du Québec, Collection Innovation sociale, 212 p.

KLEIN, Juan Luis, Jean-Marc Fontan, Denis Harisson, Benoît Lévesque [2010], « L'innovation sociale dans le contexte du « modèle québécois » : acteurs, composantes et principaux défis », *The philanthropist*, vol. 23, n° 3, pp. 235-246.

LAMOUREUX, Henri, Jocelyne Lavoie, Robert Mayer et Jean-Panet Raymond [2002], *La pratique de l'organisation communautaire*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 436 p.

LAROSE, Gérald [2002], « Quel modèle ? », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 15, n° 2, pp. 1-8.

LETELLETIER, David [2013], « S'appropriier le développement : lever le rideau sur quelques principes structurants de l'action collective », *Kaléidoscope*, vol. 1, n° 2, automne, pp. 5-7.

LETELLETIER, David et Jean Tremblay [2011], *Le développement social au Québec depuis 1998. Survol des politiques, programmes. Pratiques et dispositifs de recherche*, Cahier de l'Alliance de recherche université communauté en Innovation sociale et développement des communautés [ARUC-ISDC] et Université du Québec en Outaouais [UQ], Série Recherches, n° 45, décembre, 190 p.

LÉVESQUE, Benoît [2002], « Le modèle québécois : Un horizon théorique pour la recherche, une porte d'entrée pour un projet de société ? », *Revue Interventions économiques*, n° 29 [Consulté en ligne le 23 juillet 2016: <http://interventionseconomiques.revues.org/1012>]

LÉVESQUE, Benoît [2004], *Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois?*, Cahiers du CRISES, 30 p.

LÉVESQUE, Maurice, Bruno Jean et Deena White [2002], *Les conceptions du développement social : le point de vue des acteurs*, Montréal, 190 p.

MERCIER, Clément et Denis Bourque [2012], *Approches et modèles de pratiques en développement des communautés*, *Approches de développement intégré*, Cahiers de la CRCOC, n° 1207, Montréal, 166 p.

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'Alliance de recherche université communauté en Innovation sociale et développement des communautés [ARUC-ISDC] et de l'Université du Québec [UQ], Série documentation et diffusion, n° 8, janvier, 74 p.

MERCIER, Jean [2002], *L'administration publique. De l'École classique au nouveau management public*, Presses de l'Université Laval, Québec, 540 p.

MOREL, Michel et Réal Boisvert [2005], Le développement social au Québec. Tendances et caractéristiques d'une démarche en devenir, *Recherches et Prévisions*, n° 81, pp. 29 - 41.

MORIN, Richard [2006], *La régionalisation au Québec : les mécanismes de développement et de gestion des territoires régionaux et locaux : 1960-2006*, ARUC Économie sociale, Éditions Saint-Martin, 75 p.

NINACS, Williams [2010], Étude de l'évolution du champ d'action des corporations de développement communautaire depuis l'adoption de la politique gouvernementale « L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec », Rapport final, Coopérative de consultation en développement La Clé, 39 p.

NINACS, Williams [2013], *Fait saillants de l'évolution du domaine de la mobilisation des communautés locales au Québec depuis 1985*, document de travail, Coopérative de consultation en développement La Clé, 20 p.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE [2011], *Les institutions objets de décentralisation politique : L'État québécois en perspective*, École nationale d'administration publique, Montréal, 15 p.

OBSERVATOIRE SUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET L'ANALYSE DIFFÉRENCIÉE SELON LES SEXES [ORÉ-GAND], « Historique des politiques régionales de développement au Québec », [Consulté en ligne le 15 juillet 2016 : <http://www.oregand.ca/veille/historique-des-politiques-regionales-de-developpement-au-qc.html>]

PROULX, Marc-Urbain [2003], « Stratégies territoriales au Québec ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, décembre, p. 733-753.

RÉSEAU QUÉBÉCOIS DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL [2012], *Outil de réflexion sur le devenir du développement social : Synthèse de l'analyse des bilans régionaux*, Québec, 49 p.

ROBITAILLE, Martin, Marc Urbain-Proulx et al. [2014], *Sciences du territoire Tome 2 : Défis méthodologiques*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 414 p.

ROBITAILLE, Martin [2016], *Les métiers du développement territorial au Québec : être agent de développement aujourd'hui*, Presses de l'Université du Québec, Collection Initiatives, Québec, 139 p.

VACHON, Bernard [2011], *La passion du rural Tome 1: Quarante ans d'écrits, de paroles et d'actions pour que vive le Québec rural*, 500 p.

VACHON, Bernard [2014], *La passion du rural Tome 2 : Évolution récente du Québec rural, 1961-2014, De l'exode au puissant désir de campagne*, 344 p.

VAILLANCOURT, Yves [2011], *Le modèle québécois de politique sociale hier et aujourd'hui*, Montréal, Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, Cahiers du Larepps, École de travail social, Université du Québec à Montréal n° 11-09, 33 p.

RÉSEAU QUÉBÉCOIS D'INNOVATION SOCIALE [RQIS] [2011], *Favoriser l'émergence et la pérennisation des innovations sociales au Québec*, synthèse des travaux de la communauté d'intérêt sur l'innovation sociale, 101 p. [Consulté en ligne le 10 octobre 2016 : http://www.rqis.org/wp-content/uploads/2015/09/Favoriser_le-mergence_et_la_perennisation_des_IS_au_Qc_0.pdf]

SAINT-GERMAIN, Lise, Pierre Joseph Ulysse, Frédéric Leseman [2007], *Pratiques et initiatives de lutte contre la pauvreté par le développement social intégré au Québec*, rapport de recherche déposé au Réseau québécois de développement social, 43 p.

Annexe 1

Quelques moments charnières

Nous avons profité de l'occasion d'une activité de partage, le 21 octobre dernier, pour constituer une ligne du temps signifiante pour le groupe. Nous avons demandé à chaque participant d'y inscrire deux moments importants des quelque trente ou quarante dernières années en matière de développement collectif. Nous avons ensuite échangé sur la base de cette ligne du temps fraîchement constituée et ainsi pu partager, préciser et bonifier notre lecture historique.

Nous vous présentons ici les moments relevés par le groupe et que nous avons classés en grandes catégories. L'éventail des réponses exprime la richesse de notre histoire collective. Elle reflète la diversité des perspectives, mais révèle aussi une certaine cohésion.

Des initiatives citoyennes, des mouvements sociaux et de la société civile

Plusieurs fondements et innovations en matière de développement collectif trouvent leurs racines dans des initiatives citoyennes, des mouvements sociaux et dans la société civile.

- » **1970** : Opération dignité
- » **1980** : Premier référendum
- » **1995** : Marche du pain et des roses
- » **1995** : Second référendum
- » **1998** : Initiative du Collectif pour un Québec sans pauvreté pour nous doter d'une loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale
- » **2000-2005** : Mobilisations citoyennes : Suroît, Casino de Montréal, Mont Orford
- » **2012** : Printemps érable
- » **2016** : Forum social mondial

Des politiques publiques structurantes

Le Québec a adopté des politiques publiques qualifiées par plusieurs de progressistes. De ces politiques et lois ont aussi suivi des orientations, des programmes, des plans et des mesures qui ont influencé notre développement.

- » **1978** : Loi sur la qualité de l'environnement [création du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement]
- » **1992** : Politique de santé et de bien-être

- » **1996** : Politique familiale
- » **1997** : Loi sur le ministère des régions
- » **1997** : Politique de soutien au développement local et régional
- » **2001** : Politique de reconnaissance des organismes communautaires « L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec »
- » **2001** : Politique nationale de la ruralité
 - **2007** : 2e Politique nationale de la ruralité
 - **2007** : Mesures des laboratoires ruraux
- » **2001** : Loi sur la santé publique
- » **2002** : Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale
 - **2003** : 1er Plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
- » **2004** : Loi sur le développement durable
- » **2012** : Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires
- » **2014** : Loi sur l'économie sociale

** Notons qu'aux fins de l'exercice, quelques-unes de ces lois et politiques avaient été préalablement inscrites sur la ligne du temps pour offrir des repères aux participants.*

Des événements, des décisions, des tendances

Nous rassemblons ici d'autres moments clés et tendances qui ont marqué l'histoire collective.

- » **1996** : Sommet de l'économie et de l'emploi
- » **1998** : Forum sur le développement social
- » **2004** : Abolition des Centres locaux de services communautaires [CLSC] et des Conseil régionaux de développement [CRD]
- » **2000** : Arrivée de la Fondation Lucie et André Chagnon
- » **1995-2000** : Revitalisation urbaine
- » **2000-2010** : Nouvelles formes de participation/ mobilisation citoyenne
- » **2000-2010** : Augmentation des stratégies de mobilisation
- » **2014** : Mesures d'austérité, dont :
 - Abolition des Conférences régionales des élus,
 - Fin du modèle des Centre locaux de développement [CLD],
 - Fin du financement et de la reconnaissance publique de Solidarité rurale du Québec.

Des influences extérieures et des influences macroéconomiques

Le contexte international, les tendances et les phénomènes macroéconomiques ont également une incidence sur certains de nos choix, sur nos inspirations. Ils ont contribué à créer des opportunités et des contraintes qui ont ponctué notre développement.

- » **1973-1981** : Fin des « Trente glorieuses »
- » **1979** : 2e choc pétrolier, crise économique mondiale
- » **1979-1990** : Margaret Thatcher dirige un gouvernement néoconservateur en Angleterre [Thatchérisme]
- » **Années '80** : Montée du libéralisme/néolibéralisme
- » **1989** : Chute du mur de Berlin
- » **Années '90** : Début de la financiarisation de l'économie, de la spéculation
- » **1991** : Fin de l'apartheid
- » **2012** : Élection du gouvernement conservateur de Cameron en Angleterre

OPERATION VEILLE ET SOUTIEN
STRATÉGIQUES



Tous droits réservés 2017 ©