

# Marges de manœuvre des acteurs locaux de développement social en contexte d'austérité

**Yves Vaillancourt**

Copublication  
CRCOC, CRISES et ARIMA<sup>1</sup>

Janvier 2017

***Les Cahiers du CRISES***  
*Collection Études théoriques et méthodologiques*  
**ET1701**

---

<sup>1</sup> Une première version de ce texte a d'abord été rédigée pour soutenir la conférence de clôture du colloque « Austérité ou virage de l'État? Réseaux locaux d'action collective face aux transformations institutionnelles », tenu sous les auspices de l'équipe de recherche de l'ARIMA à l'intérieur du 84<sup>e</sup> Congrès de l'ACFAS, à l'UQAM, le 13 mai 2016. Puis, dans les mois qui ont suivi, j'ai eu le goût d'approfondir les questions abordées et de préparer une nouvelle version. Pour préparer le texte, j'ai bénéficié de partages de documentation et d'idées avec, Gilles Beauchamp, Denis Bourque, Marie-Noëlle Ducharme, Jacques Dughera, Jean-Marc Fontan, Laurent Fraisse, Christian Jetté, René Lachapelle et Deena White. Je remercie ces collègues pour le partage généreux de leurs idées tout en précisant que les maladresses et erreurs présentes dans le texte relèvent de ma responsabilité. Enfin, l'écoute attentive des communications et délibérations qui ont eu lieu lors du colloque du 13 mai 2016 ont aussi contribué à enrichir ma réflexion et mon texte.

*Le contenu de ce Cahier de recherche n'engage que son/ses auteur(s).*

Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRiSES)  
Collection Études théoriques et méthodologiques - no ET1701  
« **Marges de manœuvre des acteurs locaux de développement social en contexte d'austérité** »  
Yves Vaillancourt  
Copublication CRCOC, CRiSES et ARIMA



ISBN : 978-2-89605-399-5

Dépôt légal : 2017

Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
Bibliothèque et Archives nationales du Canada

## PRÉSENTATION DU CRISES

Le Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) est un centre institutionnel de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) rattaché à la Faculté des sciences humaines (FSH) et à l'École des sciences de la gestion (ESG).

Organisation interuniversitaire et pluridisciplinaire, elle regroupe plus d'une quarantaine de chercheurs réguliers et de nombreux collaborateurs qui étudient et analysent principalement « **les innovations et les transformations sociales** ».

Les membres réguliers proviennent de 10 universités québécoises :

- Université du Québec à Montréal (UQAM) qui accueille le Bureau principal du Centre,
- Université du Québec en Outaouais (UQO),
- Université Laval,
- Université de Sherbrooke,
- Université Concordia,
- HEC Montréal,
- Université de Montréal,
- Université du Québec à Chicoutimi (UQAC),
- TÉLUQ (l'université à distance de l'Université du Québec),
- École nationale d'administration publique (ÉNAP).

Une innovation sociale (IS) est une intervention initiée par des acteurs sociaux pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles.

En se combinant, les innovations peuvent avoir à long terme une efficacité sociale qui dépasse le cadre du projet initial (entreprises, associations, etc.) et représenter un enjeu qui questionne les grands équilibres sociétaux. Elles deviennent alors une source de transformations sociales et peuvent contribuer à l'émergence de nouveaux modèles de développement.

Les chercheurs du CRISES étudient les innovations sociales à partir de quatre axes complémentaires voués à l'analyse d'autant de dimensions de l'innovation sociale et de son inscription dans des processus de transformation sociale :

### **Axe 1 : Innovations sociales et transformations dans les politiques et les pratiques sociales**

Cet axe regroupe des projets qui se structurent autour de **la construction et l'application des politiques publiques et du rôle qu'y jouent les demandes sociales**. Les travaux des membres de cet axe se déclinent en 5 thèmes :

- L'IS à travers l'évolution historique des régulations sociales
- Les nouvelles pratiques démocratiques et sociales
- Le transfert des pratiques sociales et la construction des politiques publiques
- Les IS et la transformation sociale dans la santé et la communauté
- L'IS dans le logement social.



Centre de recherche sur les innovations sociales

## Axe 2 : Innovations sociales et transformations dans le territoire et les collectivités locales

Les projets qui se regroupent dans cet axe analysent les **innovations sociales dans la perspective du rapport des collectivités au territoire**, ce qui les amène à privilégier l'intersectorialité et à examiner l'effet des diverses formes de proximité (physique et relationnelle) sur la structuration et les nouvelles dynamiques des collectivités territoriales. Les travaux des membres de cet axe se déclinent en 5 thèmes :

- Les actions innovatrices de revitalisation des communautés
- L'IS en milieux ruraux et forestiers
- L'action communautaire contre la pauvreté et l'exclusion
- Les modalités innovatrices de gouvernance territoriale
- Les nouvelles aspirations et la mouvance identitaire.

## Axe 3 : Innovations sociales et transformations dans les entreprises collectives

Regroupés autour de l'objet de **l'entreprise collective et de ses relations avec la sphère de l'économie dominante**, cet axe regroupe des projets qui analysent des innovations sociales qui se déploient autour des entreprises d'économie sociale, des sociétés d'État et des nouvelles formes hybrides d'entreprises. Les travaux de cet axe se déclinent en 5 thèmes :

- Les modèles de gouvernance et de gestion des entreprises sociales et collectives
- Le financement solidaire et l'accompagnement de l'entrepreneuriat collectif
- L'évaluation de l'économie sociale
- L'économie sociale et la transformation sociale
- Les modèles hybrides : partenariats publics-privés-économie sociale.

## Axe 4 : Innovations sociales et transformations dans le travail et l'emploi

Les membres de cet axe abordent **l'IS en lien avec l'évolution des politiques d'emploi et les conditions de réalisation du travail**. Ils analysent la qualité de l'emploi et du travail dans une perspective sociétale d'intégration socioprofessionnelle. Six thèmes de recherche seront privilégiés :

- L'IS dans les relations industrielles et la gestion des ressources humaines
- Les stratégies émergentes dans l'action syndicale
- Les nouveaux statuts d'emploi et le précaire
- Les problèmes et aspirations en matière de protections sociales
- Les nouvelles stratégies d'insertion en emploi
- La gestion des âges et des temps sociaux et la conciliation travail-famille.

**Retrouvez le descriptif complet des axes de recherche du CRISES sur :**

<http://crises.uqam.ca/recherche/axes-de-recherche.html>

## LES ACTIVITÉS DU CRISES

Notre Centre de recherche est d'abord un regroupement de chercheurs qui profite du partage d'un objet de recherche commun pour stimuler l'étude de l'innovation sociale. En plus de la conduite de nombreux projets de recherche, l'accueil de stagiaires postdoctoraux et la formation des étudiants, le CRISES organise toute une série de séminaires et de colloques qui permettent le partage et la diffusion de connaissances nouvelles. Le Centre dirige également plusieurs collections de Cahiers de recherche qui permettent de rendre compte des plus récents travaux des membres (<http://crises.uqam.ca/publications/cahiers.html>).

**Juan-Luis Klein**  
Directeur





## NOTES SUR L'AUTEUR

**Yves Vaillancourt** est professeur émérite à l'École de travail social de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) où il a été professeur-chercheur de 1976 à 2006. Il fait des recherches sur les politiques sociales depuis les années 1970. Il a fondé la revue *Nouvelles pratiques sociales* en 1987 et l'a dirigée pendant 15 ans. Il a fondé le Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS) en 1992 et l'a dirigé pendant 15 ans. Il est demeuré membre du LAREPPS et du CRISES depuis sa retraite en 2006. Il fait partie d'une équipe de recherche qui vient d'obtenir un financement de trois ans (2017-2019) dans le cadre du Programme franco-québécois (ANR - FRQSC) en sciences humaines et sociales sur le thème « Les formes innovantes de co-construction des politiques publiques et leurs incidences sur les dynamiques de professionnalités et de besoins dans les services de soutien à domicile auprès des aînés. Mise en perspective France-Québec ». En tant que citoyen, il est engagé depuis cinq ans dans un OSBL d'habitation qui cherche à développer le logement social et communautaire pour des personnes à mobilité réduite dans la Ville de Saint-Lambert. Il participe à un projet de recherche évaluative sur les cuisines collectives en Haïti. Il est membre du conseil d'administration du GESQ (Groupe d'économie solidaire du Québec).





## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ .....	XI
SIGLES ET ACRONYMES .....	15
AVANT-PROPOS .....	17
INTRODUCTION .....	19
1. RETOUR SUR L'HISTOIRE DU MODÈLE QUÉBÉCOIS DE 1960 À 2016 EN DISTINGUANT 4 PÉRIODES .....	23
1.1 Les années 1960 et 1970 : <i>première mouture</i> du modèle québécois .....	23
1.2 Les années 1980-2002 : <i>deuxième mouture</i> du modèle québécois .....	25
1.3 Les années 2003-2014 : remise en question du modèle québécois .....	27
1.4 Les années 2014-2016 : arrivée des politiques d'austérité .....	28
2. LES MARGES DE MANŒUVRE DES ACTEURS LOCAUX ET RÉGIONAUX EN CONTEXTE D'AUSTÉRITÉ.....	31
2.1 Les mouvements de centralisation et de décentralisation en contexte d'austérité.....	31
2.1.1 Le pacte fiscal entre le MAMOT et les municipalités: un mouvement de décentralisation.....	32
2.1.2 Les réformes du réseau SSS : un mouvement de centralisation .....	35
2.2 Émergence de nouveaux acteurs communautaires qui soutiennent le développement intégré des collectivités locales .....	38
2.2.1 Réseau québécois de développement social (RQDS).....	39
2.2.2 Communagir .....	40
2.2.3 Tables de quartier de Montréal .....	41
2.2.4 Solidarité rurale Québec (SRQ).....	43
2.2.5 Réseau québécois de revitalisation intégrée (RQRI) .....	44
2.2.6 Dynamo.....	44
2.2.7 Territoires innovants en économie sociale et solidaire (TIESS).....	45
2.2.8 Le réseau québécois des villes et villages en santé (RQVVS) .....	47
2.2.9 Institut du Nouveau Monde (INM) .....	47
2.2.10 Collectif des partenaires en développement des communautés (CPDC).....	48
2.2.11 Conclusion de la section 2.2.....	49
2.3 Le développement social dans les municipalités et les MRC.....	51
2.3.1 Premier enjeu : prendre la mesure des défis des villes en développement social .....	51

2.3.2 Deuxième enjeu : permettre aux élus solidaires de réseauter entre eux .....	53
2.3.3 Troisième enjeu : permettre aux élus solidaires de travailler en partenariat avec la société civile.....	57
2.4 Les fondations, des alliés pour le développement local et régional ? .....	59
2.4.1 La terminologie ambiguë des lois fiscales canadiennes concernant les fondations .....	60
2.4.2 Leçons à tirer du cas de la FLAC .....	63
2.4.2.1 Les origines de la FLAC.....	63
2.4.2.2 La mission de la FLAC .....	64
2.4.2.3 Quatre partenariats avec le gouvernement du Québec.....	65
2.4.2.4 Une première phase : des relations verticales avec le mouvement communautaire .....	67
2.4.2.5 Émergence d'une deuxième phase : des relations horizontales avec le mouvement communautaire ? .....	69
CONCLUSION.....	75
Impact des politiques d'austérité au plan national .....	76
Impact des politiques d'austérité au plan infranational .....	77
BIBLIOGRAPHIE.....	81
ANNEXES .....	91
Annexe 1 : L'étiquette développement social revient au Québec.....	91
Annexe 2 : Littérature sur les états généraux du travail social en France.....	93

## RÉSUMÉ

Dès l'introduction, l'auteur fournit les définitions de quatre concepts qui occupent une place centrale dans le texte, soit les concepts d'innovation sociale, de développement social, de politiques d'austérité et de co-construction des politiques publiques.

Les politiques d'austérité sont définies comme étant celles que poursuit un gouvernement lorsqu'il recherche l'atteinte de l'équilibre budgétaire (ou le déficit zéro au Québec) en coupant dans les dépenses et sans promouvoir le dialogue social (ou la co-construction des politiques publiques).

Le corps du texte est structuré en deux grandes parties.

Dans une première partie, l'auteur, en ciblant les années 1960 à aujourd'hui, propose une relecture de l'histoire des politiques publiques québécoises qui ont un impact sur l'évolution du modèle québécois de développement social. Il le fait en surveillant particulièrement la présence des innovations sociales, des mouvements de décentralisation / centralisation et des politiques d'austérité. Il distingue quatre périodes :

- La première période touche les années 1960 à 1980 et correspond à l'arrivée d'une série de réformes social-démocrates qui constituent la première mouture du modèle québécois marquée par un fort interventionnisme de l'État dans l'organisation des politiques.
- La deuxième période porte sur les années 1990 à 2002 (en traitant la décennie 1980 comme un temps de transition). Elle se caractérise par l'essor d'une nouvelle série de réformes social-démocrates qui constituent la deuxième mouture du modèle québécois de développement. Cette mouture fait appel à une étroite coopération entre l'État et les acteurs de la société civile (dont ceux de l'économie sociale et solidaire) et à une bonne dose de co-construction démocratique des politiques.
- La troisième période se déploie de 2003 à 2014, pendant que se succèdent trois gouvernements du PLQ dirigés par Jean Charest et un bref intermède avec le gouvernement minoritaire du PQ dirigé par Pauline Marois. Cette période se caractérise par une remise en question du modèle québécois, par une baisse des innovations sociales et de la co-construction démocratique et par un mouvement de recentralisation dans le réseau de la santé et des services sociaux (SSS). Toutefois, le déficit zéro n'est pas une priorité de l'action gouvernementale. Donc, le Québec n'est pas encore à l'ère des politiques d'austérité.
- La quatrième étape commence au printemps 2014 avec l'arrivée du gouvernement du PLQ dirigé par Philippe Couillard. Elle est en continuité avec les années de gouvernement Charest eu égard à la remise en question du modèle québécois, à la recentralisation et médicalisation du réseau SSS, et au manque d'intérêt en faveur de la co-construction des politiques. Mais le gouvernement Couillard se distingue des années Charest en recherchant de façon implacable l'atteinte du déficit zéro via l'intensification des compressions budgétaires. Ainsi, pendant ces années, le gouvernement du Québec entre formellement dans l'ère des politiques d'austérité.

Dans ce contexte d'austérité, le gouvernement du Québec impulse, à partir d'un nouveau pacte fiscal, un mouvement de décentralisation en direction des municipalités et des MRC. Paradoxalement, ce nouveau pacte impose aux gouvernements locaux infranationaux de fortes compressions budgétaires tout en leur transférant de nouvelles responsabilités en matière de développement local, de développement intégré sur les plans social, économique et environnemental.

Dans la seconde partie du texte, l'auteur explore quatre pistes de réflexion critique qui apparaissent fécondes pour se prévaloir des marges de manœuvre tout en tenant compte des contraintes qui conditionnent les acteurs et les réseaux locaux et régionaux (ou infranationaux) qui veulent promouvoir le développement social en contexte d'austérité. Il se penche en particulier : sur les dynamiques de décentralisation amenées par le nouveau pacte fiscal et de centralisation intensifiées par les réformes du ministre Barrette dans le réseau SSS ; sur l'émergence d'une nouvelle famille d'associations qui soutiennent et accompagnent les acteurs de développement local et social ; sur les nouvelles responsabilités des élus et des acteurs de la société civile concernant le développement social dans les municipalités et les MRC ; sur le rôle des fondations progressistes en tant qu'alliés potentiels des acteurs locaux et régionaux de développement économique et social intégré.

Mots-clés : Innovation sociale, Transformation sociale, Modèle québécois, État, Société civile, Développement social, Co-construction des politiques, Pacte fiscal, Politique d'austérité, Déficit zéro, Développement local, Collectivité locale, Municipalité, Municipalités régionales de comté (MRC), Fondation, Décentralisation, Santé et services sociaux.

## ***ABSTRACT***

*In the introduction, the author provides definitions of four concepts around which his text revolves, being social innovation, social development, austerity policies and the co-construction of public policies. Austerity policies are defined as those pursued by a government when it seeks to achieve a balanced budget (or zero deficit budget in Quebec) by cutting costs without promoting social dialogue or co-constructing public policies.*

*The body of the text is structured into two main parts.*

*The first part, offering an overview of the 1960s to the present, proposes a re-reading of the history of Quebec public policies that had an impact on the evolution of the Quebec model of social development. For this, the author pays particular attention to the presence of social innovations, decentralization/centralization movements and austerity policies. He distinguishes between four periods:*

- *The first period encompasses the 1960s up to the 1980s and sees the arrival of a series of social democratic reforms that constitute the first version of the Quebec model, characterized by considerable interventionism of the state in the organization of policies.*

- *The second period spans from the 1990s to 2002 (with the 1980s considered a time of transition). It is characterized by the emergence of a new series of social democratic reforms, which constitute the second stage of the Quebec development model. This stage calls for a close cooperation between the state and civil society actors (including those from the social and solidarity economy) and a fair amount of democratic co-construction of policies.*
- *The third period spans from 2003 to 2014, which saw three successive Quebec Liberal Party governments, led by Jean Charest, and a brief interlude with the Parti Québécois minority government, headed by Pauline Marois. This period is characterized by a questioning of the Quebec model, a decline in social innovations and democratic co-construction, and a recentralization in the health and social services (HSS) network. At this stage, zero deficit was not a priority for government action. Thus, during this third period, Quebec had not yet entered the era of austerity policies.*
- *The fourth stage began in the spring of 2014 with the arrival of the Quebec Liberal Party government led by Philippe Couillard. It follows in the footsteps of the Charest government years as regards the questioning of the Quebec model, the recentralization and medicalization of the HSS network, and the lack of interest in co-constructing policies. However, the Couillard government distinguished itself from the Charest years by insisting on attaining a zero deficit by way of increasingly severe budget cuts. Thus, during these years, the Government of Quebec formally entered the era of austerity policies. In this context, the Quebec government was pushing, on the basis of a new fiscal pact, a decentralization movement towards municipalities and Quebec's regional county municipalities (RCMs). Paradoxically, this new pact imposes severe budget cuts on subnational governments while giving them new responsibilities for integrated social, economic and environmental development at the local level.*

*In the second part of the text, the author explores four avenues of critical reflection that appear promising for exploiting any room for maneuver while taking into account the constraints that condition the actors and the local and regional (or subnational) networks seeking to promote social development in the context of austerity. It focuses in particular on the dynamics of decentralization brought about by the new fiscal pact and the centralization intensified by the reforms of Quebec Health Minister Barrette in the HSS network; on the emergence of a new set of associations that support and accompany local and social development actors; on the new responsibilities of elected representatives and civil society actors regarding social development in municipalities and RCMs; and on the role of progressive foundations as potential allies of local and regional actors participating in integrated economic and social development.*

*Key words: Social Innovation, Social Transformation, Quebec model, State, Civil society, Social development, Co-construction of policies, Fiscal pact, Austerity politics, Zero deficit, Local development, Local collectivity, Municipality, Regional county municipalities (RCMs), Foundation, Decentralization, Health and social services.*



## SIGLES ET ACRONYMES

ADR :	Agent de développement rural
ADGMRCQ :	Association des directeurs généraux des MRC du Québec
AQESSS :	Association québécoise des établissements de santé et de services sociaux
ARC :	Agence de revenu du Canada
ARSSS :	Agence régionale de santé et de services sociaux
ARUC :	Alliance de recherche université – communauté
ARUC-ISDC :	ARUC-Innovation sociale et développement des communautés
CA :	Conseil d'administration
CAE :	Centre d'aide aux entreprises
CCI :	<i>Communities Collaborating Institute</i>
CDC :	Corporation de développement communautaire
CDEC :	Corporation de développement économique communautaire
CDPQ :	Caisse de dépôts et de placements du Québec
CDSMM :	Conseil de développement social du Montréal métropolitain
CEGEP :	Collège d'enseignement général et professionnel
CHSLD :	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CIRIEC :	Centre international de recherche et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative
CISSS :	Centre intégré de santé et de services sociaux
CIUSSS :	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
CLD :	Centre local de développement
CLSC :	Centre local de services communautaires
CLT :	Centre de liaison et de transfert
CNAM :	Centre national des arts et métiers
CPDC :	Collectif des partenaires en développement des communautés
CPE :	Centre de la petite enfance
CRCOC :	Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire
CRDT :	Centre de recherche en développement territorial
CRÉ :	Conférence régionale des élus
CRISES :	Centre de recherche sur les innovations sociales
CRSSS :	Centre régional de santé et de services sociaux
CSBE :	Conseil de la santé et du bien-être
CSBE :	Commissaire de la santé et du bien-être
CSN :	Confédération des syndicats nationaux
CSSS :	Centre de santé et de services sociaux
EESAD :	Entreprise d'économie sociale en aide domestique
ESS :	Économie sociale et solidaire
FDT :	Fonds de développement des territoires
FLAC :	Fondation Lucie et André Chagnon
FQIS :	Fonds québécois d'initiative sociale
FQM :	Fédération québécoise des municipalités
HLM :	Habitation à loyer modique
INM :	Institut du Nouveau Monde
INSPQ :	Institut national de santé publique du Québec
IRIS :	Institut de recherche et d'informations socioéconomiques

LAREPPS :	Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales
MAMOT :	Ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire
MAMROT :	Ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire
MAS :	Ministère des affaires sociales
MDEIE :	Ministère du développement économique, de l'innovation et de l'exportation
MESI :	Ministère de l'économie, de la science et de l'innovation
MESRST :	Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche, de la science et de la technologie
MRC :	Municipalité régionale de comté
MSSS :	Ministère de la santé et des services sociaux
MTESS :	Ministère du travail, de l'emploi et de la solidarité sociale
NGP :	Nouvelle gestion publique
OBEC :	Organisme de bienfaisance enregistré canadien
OBNL :	Organisme à but non lucratif
OLTIS :	Organisme de liaison et de transfert en innovation sociale
OMH :	Office municipal d'habitation
OMS :	Organisation mondiale de la santé
OQRLS :	Observatoire québécois des réseaux locaux de services
OVES :	Opération veille et soutien stratégique
PPP :	Partenariat public-privé ou Partenariat public-philanthropie
PAGES :	Plan d'action gouvernemental en économie sociale
PIC :	Projet impact collectif
PLC :	Parti libéral du Canada
PLQ :	Parti libéral du Québec
PNR :	Politique nationale de la ruralité
PQ :	Parti québécois
PTCE :	Pôle territorial de coopération économique
Réseau SSS :	Réseau de la santé et des services sociaux
RQDS :	Réseau québécois de développement social
RQVVS :	Réseau québécois de villes et villages en santé
RIOCM :	Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal
RIUESS :	Réseau interuniversitaire d'économie sociale et solidaire
RLS :	Réseau local de services
ROCFM :	Regroupement des organismes communautaires famille de Montréal
RQRI :	Réseau québécois de revitalisation intégrée
RUI :	Revitalisation urbaine intégrée
RTES :	Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire
SACAIS :	Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales
SADC :	Société d'aide au développement des collectivités
SHQ :	Société d'habitation du Québec
SRQ :	Solidarité rurale du Québec
TCDLR :	Table de concertation sur le développement local et régional
TISS :	Territoires innovants en économie sociale et solidaire
TNDC :	Table nationale des corporations de développement communautaire
TPDSL :	Table des partenaires du développement social de Lanaudière
UMQ :	Union québécoise des municipalités
UPA :	Union des producteurs agricoles
VVS :	Villes et villages en santé



## AVANT-PROPOS

Depuis plus de trente-cinq ans, les travaux du professeur émérite Yves Vaillancourt influencent mon parcours professionnel et universitaire. Je le connais depuis les années 1980 alors qu'il était mon professeur de politiques sociales au baccalauréat en travail social à l'UQAM. Ce qui m'a frappé chez lui c'est l'intensité de son activité intellectuelle et la rigueur de sa pensée scientifique qui en ont fait une source d'inspiration, voire un mentor pour plusieurs dont je fais partie. Sa carrière universitaire est marquée par le croisement entre sa discipline d'origine, la science politique, et celle du travail social qu'il a confronté aux pratiques sociales et aux acteurs sociaux. Yves Vaillancourt s'est intéressé, entre autres, au modèle québécois et au rôle des organisations communautaires et d'économie sociale dans le domaine de la santé et du bien-être. Sa carrière universitaire (1976-2006), est marquée par quelque 150 publications scientifiques, 350 conférences et une centaine de productions de transfert de connaissances. La reconnaissance de son expertise dépasse le Québec comme en témoignent ses contributions à des réseaux internationaux de recherche canadiens, latino-américains et européens.

Il est également un bâtisseur avec à son actif la fondation de la revue *Nouvelles pratiques sociales*, qu'il a dirigée de 1988 à 2001, celle du Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS) en 1992, puis en 1997, de l'Équipe Économie sociale, santé et bien-être (ESSBE). Toujours soucieux des interfaces entre la recherche et la pratique, il s'est aussi impliqué dans divers réseaux de recherche partenariale, tels le Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), l'ARUC en économie sociale et l'ARUC en innovation sociale et développement des communautés de l'UQO. Ses travaux, basés sur la conviction de la valeur ajoutée de la recherche partenariale, ont généré des contributions déterminantes pour l'avancement des connaissances au niveau de l'action et des politiques publiques et plus spécifiquement sur la question des rapports entre l'État et la société civile sur le terrain du développement social et collectif. Il a théorisé un cadre d'analyse de ces rapports autour des concepts de co-construction et de coproduction des politiques et des interventions publiques (Vaillancourt, 2015) qui permet de renouveler l'action publique et de sortir du cul-de-sac de la Nouvelle gestion publique en faveur de ce que Lévesque nomme la Nouvelle valeur publique (Lévesque, 2014).

Universitaire engagé, pédagogue et communicateur inspirant, le professeur Vaillancourt continue d'être mis à contribution encore aujourd'hui pour son expertise par des dispositifs de recherche et des instances de grands réseaux d'acteurs québécois. C'est d'ailleurs de récentes collaborations de ce type qu'est issu le présent Cahier qui constitue une pièce magistrale. Il y présente une distinction conceptuelle entre l'approche politique du déficit zéro et celle de l'austérité. Ce développement conceptuel permet de mieux comprendre le contexte politique dans lequel s'établissent les rapports entre la société civile et l'État depuis l'élection du gouvernement Couillard. Mais cette compréhension chez Yves Vaillancourt vise toujours à mieux outiller les acteurs sociaux dans leurs choix stratégiques. L'analyse lucide et la déconstruction du discours et des politiques étatiques n'est jamais chez lui prétexte à l'immobilisme ou au défaitisme. Il identifie et éclaire les marges de manœuvre et les opportunités qui existent même

en contexte où les contraintes sont dominantes et liées pour une bonne part aux politiques nationales d'austérité.

La publication de ce Cahier témoigne de son dynamisme et de sa capacité à éclairer des débats, mais surtout à les appuyer sur la réflexion, l'analyse et les données de recherche pour faire en sorte que cette dernière contribue au débat public. Ce Cahier ajoute une pierre à l'œuvre d'Yves Vaillancourt consacrée à éclairer et soutenir les possibilités d'innovation dans les réponses aux enjeux collectifs en reconfigurant les liens entre société civile et action publique. Cette reconfiguration des rapports entre action publique et société civile a pour finalité de lui permettre d'accéder au rôle d'acteur social et politique capable d'influencer les déterminants structureaux qui composent les crises et le contexte auxquels la société civile ne se contente plus de s'adapter mais qu'elle veut et peut transformer.

Denis Bourque  
Professeur  
Département de travail social  
Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (CRCOC)  
Université du Québec en Outaouais

Lévesque, Benoît (2014). « La nouvelle valeur publique, une alternative à la nouvelle gestion publique ? » Dans Lévesque, B., J.-M. Fontan et J.-L. Klein, (sous la direction de) (2014). *L'innovation sociale. Les marches d'une construction théorique et pratique*, Québec, QC : Presses de l'Université du Québec, p. 351-367.

Vaillancourt, Yves (2015). « La co-construction des politiques publiques », dans Laville, J.-L., A. Salmon, *Association et action publique*, Desclée de Brouwer, Paris, p. 421-460.

## INTRODUCTION

La mise en route du présent texte a été déclenchée par une invitation à faire la conférence de clôture d'un colloque d'une journée tenu le 13 mai 2016 dans le cadre du Congrès de l'ACFAS sur le thème « Austérité ou virage de l'État? Réseaux locaux d'action collective face aux transformations institutionnelles ». Effectivement, j'ai accepté l'invitation et préparé en avril-mai une première version que j'ai utilisée lors de ma conférence le 13 mai. Dans les mois qui ont suivi, au cours de l'été et d'une partie de l'automne, dynamisé par les débats qui s'étaient déroulés au colloque, j'ai eu le goût d'approfondir certaines des questions que j'avais traitées. Je me suis penché particulièrement sur la question suivante : « En contexte d'austérité, qu'en est-il des innovations sociales qui sont porteuses de transformations sociales ? Qu'en est-il au plan local et régional des marges de manœuvre des « réseaux locaux d'action collective » engagés dans la promotion du développement social ? Plus prosaïquement, depuis quand sommes-nous entrés au Québec dans l'ère des politiques d'austérité ?

Pour mieux faire ressortir le sens de ces questions qui serviront de fil conducteur, je m'empresse de fournir quelques balises concernant les concepts d'innovation sociale, de développement social, de politiques d'austérité et de co-construction des politiques publiques.

Comme il sera souvent question d'*innovation sociale*, il importe d'entrée de jeu de définir ce concept. Je le fais en m'appuyant sur la définition du CRISES :

« Une intervention initiée par des acteurs sociaux, pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles » (CRISES, 2015 et 2016).

Dans mon texte, je m'intéresse particulièrement à ces innovations sociales qui sous-tendent la gestation de nouveaux arrangements institutionnels et pas seulement celle de nouveaux arrangements organisationnels. Ces innovations institutionnelles trouvent souvent leur source dans des expérimentations faites dans certaines communautés locales. Elles visent à diffuser et pérenniser ces expérimentations en induisant des réformes de politiques publiques qui s'inscrivent dans une perspective de transformations sociales systémiques<sup>2</sup>. En somme, je m'intéresse aux innovations sociales porteuses de transformations allant dans le sens d'une plus grande justice sociale ou d'un développement social plus inclusif et démocratique. Je pense par exemple à celles qui ont donné naissance au Québec à des politiques social-démocrates de différentes moutures au cours des années 1970 et 1990 (voir les sections 1.1 et 1.2).

---

<sup>2</sup> Pour accéder à une vision plus dynamique sur une période de 25 ans de la position du CRISES concernant la genèse, la nature et les manifestations de l'innovation sociale, voir Lévesque, Fontan et Klein, 2014 ; Klein, à paraître.

Pour définir le concept de *développement social*, je fais mienne la définition du Réseau québécois de développement social :

« Le développement social est une approche qui met les personnes au cœur même de la vision du développement. Le développement social prend appui sur les conditions gagnantes pour assurer la qualité de vie des citoyens d'une communauté. Il veut les mobiliser pour améliorer leurs conditions de vie et celles des communautés où elles vivent. C'est une approche qui travaille pour et avec les personnes. Le développement social prend en compte les individus et les collectivités dans leur globalité de façon intégrée, dans une perspective intersectorielle et de façon décentralisée. » (RQDS, 2015: 7).

Cette définition a plusieurs mérites. J'en retiens particulièrement trois. a) Elle pose comme inséparable le développement de la personne et celui de la collectivité territoriale dans laquelle elle est insérée. b) Elle mise sur une approche dans laquelle le développement se fait *avec* et pas seulement *pour* les personnes. c) Elle témoigne d'un préjugé favorable à la décentralisation et à l'intersectorialité.

Comment définir *les politiques d'austérité* ? Je pars d'un élément mis en relief dans une définition fournie par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) :

« Les mesures d'*austérité* sont des mesures visant à équilibrer les finances publiques d'un État ou à réduire l'endettement public par une réduction des dépenses de l'État (compressions budgétaires, élimination de programmes, des gels ou des coupes d'embauches ou encore, des coupes de salaire dans les services publics). » (CSQ, 2016).

Je considère que cet élément qui renvoie à la recherche de l'équilibre budgétaire et du déficit zéro en mettant le cap sur la réduction des dépenses publiques fait effectivement partie de la définition des politiques d'austérité. Mais il demeure insuffisant pour caractériser les politiques d'austérité telles que nous les avons connues au Québec ces dernières années. Pour mieux y arriver, il faut prendre en compte un deuxième élément, soit l'abandon par le gouvernement du dialogue social avec la société civile ou de ce que j'appelle la co-construction des politiques publiques. Un tel abandon coïncide avec l'apparition d'une démocratie descendante (*top down*) qui remplace une démocratie ascendante (*bottom up*) et va de pair avec une certaine recentralisation.

Comme je viens de le mentionner, j'établis un lien entre mon concept de *co-construction des politiques publiques* et le dialogue social (Vaillancourt, 2014, 2015 et 2016b). La co-construction des politiques, que je distingue de la co-construction des connaissances<sup>3</sup>, peut se déployer aux plans national, régional ou local. Elle implique un processus de délibération et de décision dans

---

<sup>3</sup> Sur la co-construction des connaissances, voir Fontan, Klein et Bussièrès, 2014. Pour une analyse approfondie des liens entre la co-construction des connaissances et la co-construction des politiques publiques, voir Vaillancourt (2016b).

lequel participent non seulement les élus politiques, mais aussi les acteurs de la société civile, sans oublier ceux de l'économie sociale et solidaire (ESS) et de l'action communautaire<sup>4</sup>.

Le texte est structuré en deux grandes parties. Une première est consacrée à l'établissement d'une périodisation en quatre étapes concernant l'histoire des politiques socioéconomiques québécoises de 1960 à aujourd'hui. Dans cette périodisation, la quatrième étape est consacrée aux années du gouvernement Couillard (2014-2016) pendant lesquelles surgissent les politiques d'austérité. Une seconde partie du texte porte sur quatre pistes de réflexion critique qui m'apparaissent pertinentes pour réfléchir aux marges de manœuvre et aux contraintes qui conditionnent les acteurs et les réseaux locaux qui visent la promotion du développement social en contexte d'austérité. Je me penche en particulier sur les dynamiques de décentralisation et centralisation en cours; sur l'émergence d'une nouvelle famille d'associations qui soutiennent les acteurs de développement local et social; sur les nouvelles responsabilités des élus et des acteurs de la société civile concernant le développement social dans les municipalités et les MRC; sur le rôle des fondations en tant qu'alliés potentiels des acteurs locaux et régionaux de développement économique et social intégré. En conclusion, je fais le point sur les impacts des politiques d'austérité sur les marges de manœuvre des acteurs sur le plan national, puis sur le plan local et régional.

---

<sup>4</sup> Je mentionne formellement l'action communautaire pour être bien sûr qu'on ne l'oublie pas, même si pour moi elle fait partie d'une définition large et inclusive de l'ESS (Vaillancourt, 2008).



## 1. RETOUR SUR L'HISTOIRE DU MODÈLE QUÉBÉCOIS DE 1960 À 2016 EN DISTINGUANT 4 PÉRIODES

Pourquoi revenir une fois de plus sur l'histoire des politiques publiques québécoises en matière de développement social ou de politiques sociales ? Ne l'ai-je pas fait suffisamment de fois dans des interventions et textes antérieurs ? En fait, je sens le besoin de revenir sur l'histoire des politiques québécoises des 50 dernières années en étant attentif aux innovations sociales, à l'évolution du modèle québécois de développement et au moment d'arrivée des politiques d'austérité. Au début, lorsque j'ai commencé à préparer ma conférence de clôture du colloque du 13 mai 2016 -et même lorsque je l'ai livrée à la fin du colloque-, j'étais enclin à affirmer que les politiques d'austérité avaient débuté doucement en 2003 avec l'arrivée du gouvernement Jean Charest et étaient devenues plus nettes et brutales depuis 2014, avec l'arrivée du gouvernement Philippe Couillard. Toutefois, à partir du moment où j'ai clarifié ma définition des politiques d'austérité en identifiant ses deux conditions -la recherche de l'équilibre budgétaire et l'abandon du dialogue social- et que j'ai eu l'occasion de la tester en l'appliquant à l'historique des politiques publiques québécoises depuis 1960, j'ai été amené à changer mon point de vue et à faire démarrer les politiques d'austérité en 2014 au moment de l'arrivée du gouvernement Couillard. Par la suite, j'ai opté pour une périodisation qui comprend non pas trois mais quatre périodes.

### 1.1 Les années 1960 et 1970 : *première mouture* du modèle québécois

Le modèle québécois de développement économique et social pendant la Révolution tranquille est caractérisé par la valorisation de l'intervention de l'État et de l'offre de services publics universels dans laquelle l'État planifie, organise, finance, administre, livre et évalue.

Dans cette *première mouture* du modèle québécois, les principales réformes qui se déploient au Québec (assurance hospitalisation, assurance maladie, aide sociale, fonction publique, éducation etc.) ne sont pas toujours des innovations sociales et politiques qui auraient été d'abord inventées et expérimentées au Québec.

Ainsi, plusieurs des réformes de la Révolution tranquille s'apparentent à un *rattrapage* de réformes originales et innovantes lancées auparavant dans d'autres provinces canadiennes (notamment la Saskatchewan et la Colombie britannique)<sup>5</sup>. Il s'agit d'innovations qui ont fini par être reconnues et soutenues par le gouvernement fédéral qui a utilisé la méthode des programmes fédéraux à frais partagés et des subventions conditionnelles pour favoriser leur diffusion dans d'autres provinces tout en conservant le contrôle de leurs balises nationales. C'est

---

<sup>5</sup> C'est ce qui faisait dire récemment à Louis Bernard au moment où il expliquait la réforme de la fonction publique réalisée pendant la Révolution tranquille : « On n'a pas réinventé la roue. On a regardé ce qui se faisait en Ontario, au Canada et ailleurs pour bâtir une fonction publique moderne. » (Bernard dans Letarte, 2016).

ainsi que les réformes que le Québec accomplit dans les domaines de l'assurance-hospitalisation en 1960, de l'assurance-maladie et de l'aide sociale en 1970 sont, pour l'essentiel, des applications québécoises d'innovations faites ailleurs au Canada.

Par contre, nombre de réformes impulsées au Québec au cours de cette période peuvent être considérées comme étant davantage des trouvailles ou des innovations québécoises. En guise d'exemples dans cette catégorie, on peut penser :

- Au modèle de plan de pension mis de l'avant par le Québec à la Conférence fédérale-provinciale de 1965, modèle qui a été repris ensuite par le Régime de pensions du Canada et a donné le Régime des rentes du Québec.
- Au modèle des CEGEP mis en œuvre en 1968 dans le domaine de l'éducation.
- À plusieurs éléments du modèle de la réforme du réseau de la santé et des services sociaux lancée en 1970 par Claude Castonguay, ministre des Affaires sociales dans le premier gouvernement Bourassa. Parmi ces éléments, j'en mentionne trois. Un, l'idée de l'intégration des domaines de la santé et des services sociaux à tous les niveaux de l'organisation du système. Deux, le concept de CLSC (Centres locaux de services communautaires). Trois, à une forme de gouvernance des instances locales et régionales qui fait de la place à la participation des parties prenantes (salariés, usagers etc.).
- À plusieurs des réformes social-démocrates lancées par le gouvernement René Lévesque pendant son premier-mandat (de 1976 à 1980) dont les législations sur le financement des partis politiques, sur le zonage agricole, sur les droits des personnes handicapées, sur la santé et la sécurité au travail, etc.

Toutefois, en raison de la question nationale, le rôle de l'État dans la gouvernance est davantage valorisé, comparativement à celui que l'on retrouve dans les autres provinces. L'État québécois n'est pas seulement un État provincial. C'est aussi un État national, au même titre que l'État fédéral. D'où les tensions et conflits qui jalonnent l'évolution des relations fédérales-provinciales vues à partir de la lunette québécoise.

Les politiques publiques qui apparaissent à l'époque sont marquées au coin *d'un certain étatisme*. C'est le cas, par exemple, dans la réforme de l'aide sociale apparue en 1970 et dans la réforme du réseau de la santé et de services sociaux (Réseau SSS)<sup>6</sup> qui apparaît au début des années 1970. L'État est omniprésent dans l'organisation des politiques publiques. Il planifie, finance, administre, livre les services, les évalue, etc. Toutefois, on note que dans la forme de gouvernance octroyée aux instances régionales et aux établissements locaux, dès la réforme Castonguay, il y a de la place pour une certaine participation de la société civile (exemple : élection de certains membres des CA de conseils régionaux et d'établissements locaux), ce qui n'est pas le cas dans la réforme de l'aide sociale, dans la mesure où les gestionnaires des bureaux locaux et régionaux de l'aide sociale (les ancêtres des centres locaux d'emploi d'aujourd'hui) sont choisis et nommés d'en haut par l'État québécois.

---

<sup>6</sup> J'utilise l'expression réseau SSS dans ce texte pour éviter d'utiliser l'expression réseau de la santé comme on le fait souvent en laissant entendre que les services sociaux sont inclus, tout en prenant l'habitude de les marginaliser et de les oublier *de facto*.



## 1.2 Les années 1980-2002 : *deuxième mouture* du modèle québécois

Une deuxième période (1980-2002) marquée par l'apparition d'une dizaine de réformes de politiques publiques dans lesquelles on trouve un certain degré de co-construction démocratique, d'ouverture à la participation des communautés territoriales, d'innovation sociale sur le plan des relations entre l'État, l'ESS et l'économie communautaire. On assiste à l'émergence d'une *deuxième mouture* du modèle québécois qui se démarque de la première mouture (Vaillancourt, 2003)<sup>7</sup>.

C'est ce que je présente à nouveau ici parce que, pour comprendre les politiques d'austérité des années présentes et éventuellement les dépasser, il importe de saisir ce qui se passait dans les périodes qui ont précédé leur arrivée. C'est ce que j'ai tenté de faire personnellement avec d'autres chercheurs et acteurs socioéconomiques, dans plusieurs recherches et écrits réalisés au LAREPPS et au CRISES, concernant l'évolution des politiques sociales et des politiques publiques au Québec, au cours des années 1990. J'ai dû m'y prendre souvent et je le fais encore ici pour établir clairement mes désaccords avec les analyses et discours d'une mouvance progressiste qui s'obstine à répéter à l'encontre des faits que les politiques sociales et économiques des 25 dernières années ont toutes été néolibérales et que l'austérité a toujours existé. Si telle était la situation, il faudrait dire que les politiques d'austérité ont été instaurées dès les années 1990 notamment lorsque le gouvernement Lucien Bouchard a lancé sa politique du déficit zéro. Il ne s'agit pas ici de nier que cette politique du déficit zéro ait existé et qu'elle ait entraîné des effets pervers sur le plan social. Mais la nuance à apporter serait que le bilan de l'action politique du gouvernement Bouchard ne peut pas être réduit au seul déficit zéro et doit tenir compte du lancement d'une série de réformes progressistes en matière de développement local et social. Mon point de vue ici recoupe celui de René Lachapelle lorsqu'il affirme :

« La conjoncture actuelle de rupture [et d'austérité] constitue une occasion de mettre à profit les recherches réalisées sur l'innovation sociale et le développement des territoires au Québec avant les transformations en cours afin de mettre en évidence les acquis à pérenniser et les compétences à renforcer. » (Lachapelle, 2016 :9).

Je reconnais que le contexte institutionnel international est dominé par le courant néolibéral et que cette hégémonie affecte les politiques des 25 dernières années au Québec comme ailleurs. Mais, cela étant dit, je refuse d'affirmer que toutes les politiques socioéconomiques des dernières décennies au Québec auraient été néolibérales. J'affirme plutôt que, grâce aux mobilisations de la société civile et des mouvements sociaux, il y a eu aussi une brochette de politiques et d'actions publiques progressistes et social-démocrates, souvent irriguées avec l'apport de l'ESS, qui se sont démarquées du modèle néolibéral.

---

<sup>7</sup> Les années 1980 étant une période de transition entre la première et la deuxième mouture du modèle québécois dans un contexte de crise de l'État-providence et des finances publiques. Elles sont aussi celles de l'essor d'une première poussée de néolibéralisme québécois, à un moment où le Parti conservateur de Brian Mulroney venait d'arriver au pouvoir à Ottawa. En effet, certaines politiques du deuxième mandat du gouvernement René Lévesque (de 1981 à 1985) s'apparentaient à celles du deuxième gouvernement Bourassa (à partir de 1985). Les unes et les autres semblaient céder à l'attrait du « workfare » dans un contexte marqué par la montée du chômage des jeunes.

Je dresse à nouveau une liste de ces politiques apparues au cours de la deuxième période, notamment, mais pas exclusivement, à l'époque des gouvernements Jacques Parizeau (1994-1995) et Lucien-Bouchard (1996-2000) :

- Réseau des Carrefours jeunesse emploi (CJE) (1994).
- La politique de reconnaissance de l'action communautaire (1994, 2001), avec la place donnée au financement de la mission globale versus le financement par projets (Jetté, 2008 et à paraître; White, 2008; Lachapelle, 2016).
- AccèsLogis Québec (1997).
- Loi sur l'équité salariale (1996).
- Reconnaissance de l'économie sociale (1996).
- Politique de soutien au développement local et régional (Conférences régionales des élus (CRÉ), Centres locaux de développement (CLD) (1997).
- Politique concernant la création du réseau des Entreprises d'économie sociale en aide domestique (EESAD) à l'intérieur de la politique de soutien à domicile (1997).
- Politique familiale avec la priorité donnée aux Centres de la petite enfance (CPE) (1997).
- Politique nationale de la ruralité (2002) qui a permis de soutenir l'action de Solidarité rurale du Québec.
- La loi pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale (2002).
- La politique pour bonifier les congés de parentalité (planifiée en 1997 mais mise en œuvre sous le gouvernement Charest en 2005).

Ces réformes peuvent être qualifiées de *social-démocrates renouvelées et témoignent de la deuxième mouture du modèle québécois*. En effet, sur le plan de leur mise en œuvre, elles sont moins étatistes et font davantage place à la participation des acteurs de la société civile que les réformes de la première mouture du modèle québécois des années 1960 et 1970. Tout comme celles du modèle québécois, première mouture, les réformes social-démocrates, deuxième mouture, ont été co-construites démocratiquement avec la mobilisation de la société civile. Mais, à leur différence, sur le plan organisationnel, elles impliquent une concertation entre les acteurs étatiques et les acteurs de la société civile. Cette concertation a permis l'émergence d'un grand nombre d'innovations sociales dont l'originalité est saisissante si on tient compte du contexte nord-américain. Par exemple, dans l'organisation d'une politique comme celle des services de garde concernant la petite enfance ou la politique AccèsLogis, l'administration et la fourniture des services ne relèvent pas du secteur public mais du secteur de l'ESS. Ainsi, on s'éloigne du modèle étatiste et « béveridgien » de la période antérieure, même si l'intervention de l'État demeure capitale.

Puisque ces politiques progressistes novatrices ont été co-construites avec l'apport de la société civile, elles ont perduré et résisté tant bien que mal aux changements de gouvernement apparus depuis 2003. Elles ont fait preuve d'une étonnante résilience (Vaillancourt et Aubry, 2014; Vaillancourt *et al.*, 2016). En somme, l'ère du gouvernement Lucien Bouchard n'a pas coïncidé avec l'arrivée des politiques d'austérité au Québec. Certes, pendant ces années, il y avait une

poursuite déterminée du déficit zéro, mais il y avait aussi une recherche non moins déterminée du dialogue social<sup>8</sup>.

### **1.3 Les années 2003-2014 : remise en question du modèle québécois**

Cette période correspond à celle des trois gouvernements du PLQ de Jean Charest (2003-2012) et à celle du gouvernement minoritaire du PQ de Pauline Marois (2012-2014).

Sous les gouvernements Charest, l'orientation générale des politiques sociales et économiques est carrément néolibérale. Les réformes socioéconomiques introduites dans les années 1994 à 2002 ont été remises en question et malmenées au cours des années 2003 à 2012, même si la résistance de la société civile tient lieu de résilience et ralentit certains projets gouvernementaux de contre-réforme, dans le domaine des services de garde à l'enfance par exemple. Pendant ces années, le dialogue social entre le gouvernement et la société civile est rompu. Cette rupture connaît son apogée au printemps 2012 au moment de l'affrontement entre le mouvement étudiant et le gouvernement dans la lutte des « carrés rouge ». Par contre, sous les gouvernements Charest, on ne peut pas dire que la poursuite de l'objectif du déficit zéro ait été une priorité. Conséquemment, sous ces gouvernements, de 2003 à 2012, on ne peut pas parler de politiques d'austérité au sens fort.

Sous le bref gouvernement du PQ de Marois, des efforts sont déployés pour rétablir le dialogue social et remettre en valeur les traits du modèle québécois défendus avant l'arrivée du PLQ au pouvoir en 2003. Cependant, la courte durée de ce gouvernement ainsi que son caractère minoritaire ne lui ont pas permis de remettre en chantier la consolidation du modèle québécois et encore moins de lancer de nouvelles réformes social-démocrates. Au cours de ces deux années, la poursuite de l'équilibre budgétaire demeure certes une préoccupation, sans pour autant que l'atteinte du déficit zéro devienne une obsession. Si bien que, pendant le bref intermède du gouvernement Marois, on ne peut pas non plus parler de politiques d'austérité.

Attendu l'angle de prise de notre texte qui porte sur les réseaux territoriaux d'action collective, on peut se demander ce qui advient pendant ces années au chapitre des mouvements de centralisation et de décentralisation.

Dans le réseau SSS, on assiste à des mouvements en apparence contradictoire que j'examinerai de manière plus détaillée dans la section 2.1.2. On observe à la fois des indices de décentralisation et des indices de centralisation dans la réforme Couillard qui s'amorce en 2003. D'une part, il y a un mouvement pour créer des réseaux locaux de services (RLS) qui pointe en direction d'une intégration intersectorielle des services sur le territoire local. D'autre part, la création des 92 centres santé et de services sociaux (CSSS) à partir de fusion de centaines d'établissements et le remplacement des centres régionaux de santé et de services sociaux

---

<sup>8</sup> L'analyse que je fais des politiques développées à la fin des années 1990 et au début des années 2000 coïncide pour une bonne part avec celle d'Alain Noël (2013).

(CRSSS) par des agences régionales de santé et de services sociaux (ARSSS) représentent un mouvement qui s'inscrit nettement dans un processus de recentralisation et de dé-régionalisation (Bourque, 2008).

Dans les domaines du développement local et du logement social, on note une progression des transferts de pouvoirs du gouvernement provincial vers les gouvernements locaux que sont les villes et les MRC. Ces transferts représentent un mouvement de décentralisation en faveur des gouvernements locaux. Ils connaîtront leur aboutissement sous le gouvernement Couillard et seront examinés en détails dans la section 2.1.1 et la section 2.3.

#### **1.4 Les années 2014-2016 : arrivée des politiques d'austérité**

Cette période correspond à l'arrivée du gouvernement majoritaire Philippe Couillard.

À la différence de ce qui se passait à la période antérieure pendant les trois gouvernements Jean Charest et le bref gouvernement minoritaire Pauline Marois, ce gouvernement fait de la poursuite de l'équilibre budgétaire et de l'atteinte du déficit zéro son objectif prioritaire. En outre, les moyens utilisés pour atteindre cet objectif impliquent des coupures drastiques de dépenses et de services qui sévissent sans arrêt de 2014 à 2016. Par ailleurs, en continuité avec ce qui se passait sous les gouvernements Charest, ce gouvernement ne se préoccupe pas de l'entretien du dialogue social ni de la co-construction démocratique des politiques publiques avec la participation des acteurs de la société civile. C'est ce que Michel Venne (2016) résume à sa manière en disant que « Le Québec ne sait plus dialoguer ». C'est aussi ce que trois économistes font bien ressortir en expliquant comment, au cours des années 2014-2016,

« les services publics ont pâti des compressions budgétaires (...) Les compressions ont été marquées par la précipitation et un autoritarisme outrancier (...) Pour aller vite, il a fallu agir par décrets au sommet de façon aveugle et indifférenciée, en laissant la main haute aux cabinets de ministres » (Aubry, Delorme et Fortin, 2016).

Donc, si on tient compte des deux éléments identifiés dans ma définition des politiques d'austérité, on peut affirmer que sous le gouvernement Couillard, le Québec entre clairement dans l'ère des politiques d'austérité<sup>9</sup>.

Sur le plan des dynamiques de centralisation et décentralisation en matière de développement local, d'aménagement du territoire et de logement social, les années du gouvernement Couillard coïncident avec celles de l'instauration d'un nouveau pacte fiscal que j'analyse dans la section 2.1.1

---

<sup>9</sup> Nous traitons bien ici des politiques d'austérité du gouvernement du Québec et de leurs impacts sur les marges de manœuvre des acteurs locaux pour le développement économique et social. Si nous traitons de l'évolution des politiques du gouvernement fédéral, il faudrait parler de dix années de politiques d'austérité sous le gouvernement Harper de 2006 à 2015 et d'une levée des politiques d'austérité depuis l'arrivée du gouvernement Justin Trudeau en octobre 2015.

Sur le plan des dynamiques de centralisation et décentralisation dans le réseau SSS, on observe une continuité avec des tendances qui avaient commencé à apparaître au temps des gouvernements Jean Charest. Par exemple, on assiste :

- À un accroissement de la re-centralisation avec la création des Centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS) et des Centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS);
- À un pas de plus sur le plan de la dé-régionalisation avec l'abolition des Agences régionales de santé et de services sociaux (ARSSS);
- À une poursuite de la montée de l'hospitalo-centrisme et du médico-centrisme. « La responsabilité populationnelle des établissements est remplacée par l'accessibilité aux médecins » (Lachapelle, 2016);
- À « la disparition des centres jeunesse dans un plus grand ensemble hospitalo-centré », ce qui équivaut à freiner « des processus qui auraient permis aux centres jeunesse de s'intégrer dans la communauté » (Goyette, 2016);
- À un transfert énorme de ressources de la prévention et des services sociaux vers le curatif et le médical (Bourque et Lachapelle, 2016)<sup>10</sup>.

Certaines politiques du modèle québécois de développement sont mises en pièces totalement comme ce fut le cas pour les Conférences régionales des élus (CRÉ) et pour la Politique nationale de la ruralité<sup>11</sup>. D'autres sont démantelées en partie comme ce fut le cas pour les Centres locaux de développement (CLD) qui disparaissent dans 60% des cas. Plusieurs de ces politiques demeurent officiellement en place, mais sont amenées à opérer dans un environnement moins favorable qui porte atteinte à leur côté novateur, à la suite de restructurations qui les amputent d'une partie de leur âme. C'est ce qui se passe dans le cas de la politique des services de garde à l'enfance, de la politique AccèsLogis et de la politique de reconnaissance de l'action communautaire. Dans tous ces cas, où les acteurs de l'ESS assument des rôles novateurs dans la gestion et la fourniture de services, l'austérité a signifié, à partir de 2014, que ces derniers se trouvaient soumis non seulement à des coupures budgétaires, mais aussi à des pressions politiques pour s'en tenir à un rôle de prestataires de services et renoncer à toute velléité de co-construction des politiques dans lesquelles ils opéraient (Grenier et Vaillancourt, 2016).

Au total, les coupures de budgets et de services demeurent importantes, notamment dans le réseau de l'éducation, dans le réseau SSS, en santé publique<sup>12</sup>, dans les initiatives du Fonds de lutte à la pauvreté qui contribuait au financement de plusieurs organismes communautaires dans les régions, dans les transferts aux municipalités et aux municipalités régionales de comtés (MRC). Mais en dépit des bourrasques qu'il a dû affronter depuis une douzaine d'années, le modèle québécois hybride, qui s'est construit par sédimentation au cours des années 1960-2000,

<sup>10</sup> Pour une analyse plus poussée des nouveaux arrangements institutionnels dans le réseau SSS, voir la section 2.1.2, quatrième constat.

<sup>11</sup> « L'abolition de la Politique nationale de la ruralité (PNR) qui venait d'être adoptée en 2014 pour une période de 10 ans » (Lachapelle, 2016: 3) aura des impacts négatifs en milieu rural et semi-rural. Pour s'y retrouver, précisons que la PNR a été lancée en 2001 sous le gouvernement Landry, renouvelée une première fois en 2007 sous le gouvernement Charest, puis une deuxième fois en 2014, pour une période de 10 ans, sous le gouvernement Marois.

<sup>12</sup> Les coupures en santé publique sont particulièrement sévères en étant de l'ordre de 30% au cours de l'année 2016-2017.

continue toujours d'exister. La « nature » du modèle est fragilisée, si bien que la détérioration des arrangements institutionnels deviendrait irréversible si leur reconfiguration selon la logique marchande se prolongeait pendant quelques années de plus.

## **2. LES MARGES DE MANŒUVRE DES ACTEURS LOCAUX ET RÉGIONAUX EN CONTEXTE D'AUSTÉRITÉ**

Maintenant, je vais me concentrer sur les marges de manœuvre dont peuvent se prévaloir les acteurs locaux et régionaux. Sur le plan des principes, dans la tradition du LAREPPS et du CRISES, je postule qu'il y a des marges de manœuvre que les acteurs peuvent utiliser pour innover et transformer la société. Je fais miennes les remarques de deux collègues du CRISES concernant « le postulat épistémologique » en faveur des marges de manœuvre :

« Les contraintes structurelles encadrent l'action des acteurs, mais n'empêchent pas leur capacité à intervenir sur les structures. En cela, le processus de co-construction de l'espace de recherche partenariale semble fournir une référence épistémologique fertile. (Caillouette et Soussi, 2014: 51).

Comme l'ont souligné Denis Bourque et René Lachapelle (2016), les transformations de l'action publique dans les territoires ont des impacts sur les acteurs, sur les réseaux d'acteurs, sur « les systèmes locaux d'action ». Elles ont des impacts sur les pratiques. Elles ont des effets de déstabilisation dans certains cas. Elles ont des effets de « recomposition » des stratégies « comportant des possibilités nouvelles de configuration des rapports entre les acteurs, dont les élus locaux ». En somme, les transformations institutionnelles issues de l'arrivée des politiques d'austérité apportent à la fois des contraintes et des opportunités à saisir et à créer (Bourque et Lachapelle, 2016; Lachapelle et Bourque, 2016).

Je me penche sur quatre points : la centralisation et la décentralisation; les nouvelles organisations communautaires de promotion et d'accompagnement du développement social; l'importance des initiatives de développement social dans les municipalités et les MRC; le rôle des fondations.

### **2.1 Les mouvements de centralisation et de décentralisation en contexte d'austérité**

Pour être en mesure de mieux cerner les marges de manœuvre des acteurs et des réseaux locaux et régionaux de développement territorial en étant particulièrement attentif au développement local, il importe dans un premier temps de faire le point sur la signification des transformations institutionnelles des dernières années sous l'angle des avancées de la centralisation et de la décentralisation. Je pars ici de l'évolution des politiques du gouvernement du Québec au cours des années 2003 à 2016 en me demandant si elles ont apporté une augmentation de la centralisation ou de la décentralisation dans les territoires locaux et régionaux. Cette question est centrale au moment où on se propose d'analyser les contraintes et les opportunités des acteurs locaux. En 2016, par rapport à la situation qui prévalait en 2002, est-ce que les acteurs politiques et socioéconomiques dans les territoires locaux et régionaux disposent de plus ou de

moins de pouvoirs et de leviers pour peser sur le développement et aménager des « réseaux locaux d'action collective » pour reprendre le thème du colloque du 13 mai ? La réponse à cette question doit être nuancée. L'évolution des politiques du gouvernement du Québec, à certains égards et dans certains domaines, a signifié moins de centralisation et, à d'autres égards et dans d'autres domaines, elle a apporté plus de centralisation. En somme, pour répondre avec rigueur à cette question de la décentralisation / centralisation, il faut éviter de fixer les yeux sur l'évolution d'un seul ministère et sur un seul réseau. Par exemple, il faut éviter de se référer seulement au MSSS et au réseau SSS. Les réseaux locaux et régionaux qui nous intéressent dans le cadre du colloque du 13 mai ne sont pas uniquement ceux qui existent dans les plans d'action du MSSS, ni seulement ceux dont se préoccupent les CIUSSS et les CISSS.

Pour illustrer mon propos, je vais m'en tenir principalement aux transformations institutionnelles relevant du ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire (MAMOT) de même qu'aux transformations relevant du MSSS, ainsi qu'à leurs impacts sur les marges de manœuvre des acteurs locaux et régionaux. Nous verrons que dans le premier cas, les transformations ont amené une décentralisation réelle, tandis que, dans le second, elles ont apporté à la fois un semblant de décentralisation et beaucoup de centralisation.

### ***2.1.1 Le pacte fiscal entre le MAMOT et les municipalités: un mouvement de décentralisation***

Le dossier du pacte fiscal entre le gouvernement du Québec (représenté par le MAMOT) et les municipalités a été au cœur des débats publics au cours des dernières décennies, mais il a connu une évolution importante au cours des deux dernières années depuis l'arrivée du gouvernement Couillard. Pour cerner la signification de cette évolution sous l'angle de la décentralisation, je rappelle ses principales étapes :

- Dès son arrivée au pouvoir, au printemps 2014, le gouvernement Couillard a annoncé que le pacte fiscal concernant les transferts financiers aux municipalités ferait partie de « l'effort de redressement des finances publiques amorcé par le gouvernement du Québec » (Gouvernement du Québec *et al.*, 2014). Cette annonce signifiait que le pacte fiscal devait s'inscrire dans la poursuite de la politique du déficit zéro et absorber sa part des coupures budgétaires que s'imposait le gouvernement. D'où les négociations intenses qui ont été enclenchées dès ce moment-là entre le MAMOT et les municipalités.
- Le 5 novembre 2014 fut signé un « Pacte fiscal transitoire concernant les transferts financiers aux municipalités pour 2015 et une nouvelle gouvernance régionale » (Gouvernement du Québec *et al.*, 2014). Ce pacte « transitoire » ne valait que pour l'année allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2015. Par rapport à l'entente qui avait prévalu au cours des années 2007 à 2013 et avait été prolongée pendant l'année 2014, la nouvelle entente provisoire imposait des coupures des transferts financiers de l'ordre de 300 millions \$, dont certaines liées à l'abolition des CRÉ (Conférences régionales des élus) et une réduction de 40 millions des transferts versés aux CLD, versements qui seraient dans le futur gérés par les MRC ou une



communauté urbaine le cas échéant<sup>13</sup>. Tout en imposant cette entente temporaire pour l'année 2015, le gouvernement s'engageait à proposer dans le courant de l'année « en concertation avec les représentants des municipalités une nouvelle gouvernance du développement régional, de manière à alléger les structures et à rapprocher les décisions de la population » (Ibid.). Le gouvernement s'engageait à maintenir en 2015 pendant la transition l'enveloppe budgétaire du Fonds de développement des territoires (FDT) géré jusque là par les CRÉ et d'en confier par la suite la gestion aux MRC ou aux municipalités métropolitaines<sup>14</sup>. En outre, en faisant référence aux attentes de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et de la Fédération québécoise des municipalités (FQM), le gouvernement disait vouloir « doter les municipalités d'un cadre législatif nouveau axé sur la gouvernance de proximité et l'imputabilité des élus municipaux » tout en visant « une perspective d'accroissement de l'autonomie municipale et d'élargissement de certaines compétences » (Ibid.). Le gouvernement s'engageait aussi à conférer un statut particulier aux villes de Québec et de Montréal. Certains commentateurs ont souligné que le pacte fiscal transitoire était un « dur coup pour le monde municipal » en raison des coupures de 300 millions \$ imposées (Lessard, 2014). D'autres ont souligné que le pacte temporaire demeurerait acceptable aux élus municipaux dans la mesure où il annonçait « plus de pouvoirs pour les villes », dont celui de pouvoir décréter les conditions de travail de leurs employés, un pouvoir convoité depuis longtemps par certains élus municipaux (Caron, 2015 ; Houde-Roy, 2015).

- Le 23 juin 2015, une directive du MAMOT (2015a) précise que le Fonds de développement des territoires (FDT) remplace quatre fonds antérieurs et « est doté d'une enveloppe de 100 M \$ pour l'année financière 2015-2016 », mais sans préciser que cela représente une coupure de 60 M \$ ou de 40 % puisque les quatre fonds antérieurs étaient dotés d'une enveloppe de 160 M \$. La directive rappelle les utilisations que les MRC pourront faire des sommes provenant du FDT, notamment pour faire « la promotion de l'entrepreneuriat, le soutien à l'entrepreneuriat et à l'entreprise », de même que pour faire « la mobilisation des communautés et le soutien à la réalisation de projets structurants pour améliorer les milieux de vie, notamment dans les domaines social, culturel, économique ou environnemental » (MAMOT, 2015a ; CRCOC, 2016).
- Le 29 septembre 2015, le gouvernement et les municipalités se sont entendus pour signer un nouveau pacte fiscal pour une durée de 4 années (de 2016 à 2019). Pendant cette période, le gouvernement maintient les coupes de 300 millions \$ par année, tout en ajoutant des éléments de bonification de l'ordre de 350 millions \$ en 4 ans, ce qui donne des coupures nettes de l'ordre de 850 millions \$ en 4 ans<sup>15</sup>. Ce qui a été résumé comme suit : « Les

<sup>13</sup> La décision d'abolir les CRÉ et de couper les vivres aux CLD avait été rendue publique par le projet de loi No 28 « concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016 ». Ce projet de loi fut présenté le 26 novembre 2014, et adopté sous le baillon, le 20 avril 2015 (Gouvernement du Québec, 2015).

<sup>14</sup> Yvan Comeau comptabilisait 87 MRC et 14 agglomérations et villes ayant des compétences de MRC (Comeau, 2012: 14). Le MAMOT comptabilise présentement 92 MRC, agglomérations et municipalités locales exerçant certaines compétences de MRC. Voir le lien : [http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/organisation\\_municipale/cartotheque/MRC\\_Caractere.pdf](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/organisation_municipale/cartotheque/MRC_Caractere.pdf).

<sup>15</sup> Concernant l'enveloppe budgétaire « totale » allouée pour le Fonds de développement des territoires (FDT), il est prévu qu'elle sera de 420 M \$ pour quatre ans, ce qui donne un montant de 105 M \$ par année, comparativement à 100 M \$ en 2015-2016 et à 160 M \$ en 2014-2015. Cela veut dire que dans les années 2016-2019, les MRC devront s'occuper du développement local et régional à partir d'une enveloppe budgétaire diminuée de 34,4 % par rapport

municipalités signent un pacte de 3,2 milliards pour 4 ans » (Ici Radio-Canada, 2015). À la suite de cette entente, certains journalistes ont rapporté que « l'humeur » des maires était meilleure qu'un an auparavant. François Sormany, porte-parole de l'UMQ a résumé la raison : « À court terme, il n'y a pas beaucoup d'argent sonnante, mais il y a des reconnaissances de gouvernement de proximité, plus d'autonomie, le pouvoir de décréter (les conditions de travail des employés en cas d'impasse dans les négociations) dans une loi qui sera déposée » (Caron, 2015).

- Au printemps 2016, un halo de mystère entoure ce qui adviendra du pouvoir de décréter les conditions de travail des employés municipaux. Nombre de municipalités disent que ce pouvoir leur a été promis par le gouvernement. De son côté, Martin Coiteux, le ministre responsable du MAMOT, se fait évasif en répétant aux journalistes qui le talonnent au sujet de cette promesse que l'enjeu est de « rééquilibrer le rapport de forces » entre les élus et les syndicats d'employés municipaux (Ici Radio-Canada, 2016). Le projet de loi 110 sur le pacte fiscal a été déposé le 10 juin 2016. Le pouvoir de décréter les conditions de travail des policiers et des pompiers ne sera pas confié directement aux municipalités, mais transféré à « un conseil de règlement des différends (...) constitué de trois membres nommés par le gouvernement » (Gouvernement du Québec, 2016 ; Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal, 2016).

En résumé, le résultat des négociations sur le pacte fiscal menées sous le gouvernement Couillard de 2014 à 2016, est que, dans ce champ de l'action publique, les municipalités et les MRC, avec des ressources financières diminuées, vont devoir s'acquitter de responsabilités accrues, notamment dans le développement économique, dans l'environnement et dans les politiques sociales concernant les familles, les personnes âgées, les personnes handicapées et autres personnes vulnérables, sans oublier le logement social (Aubin, 2016 ; Lachapelle, 2016). En d'autres termes, il y a eu un net mouvement de décentralisation en faveur des instances municipales. Tel que le stipulait le premier attendu du pacte fiscal provisoire de 2014, « les municipalités sont des partenaires importants du gouvernement dans l'offre de services essentiels au maintien de la qualité de vie de ses citoyens » (Gouvernement du Québec *et al.*, 2014).

Si on pense au domaine de l'habitation sociale et communautaire, par exemple, on ne peut pas dire qu'on assiste à un mouvement de centralisation. C'est le contraire qui se passe, si on tient compte de l'évolution depuis 20 ans du programme AccèsLogis dont la responsabilité gouvernementale incombe au MAMOT et à la Société d'habitation du Québec (SHQ). En effet, pour développer de nouveaux projets de logement social dans le cadre du programme AccèsLogis Québec, les promoteurs associatifs ou coopératifs doivent conférer beaucoup d'importance à leurs concertations avec les élus et les administrateurs municipaux. Sans l'appui des autorités municipales, il est impossible de développer de nouveaux projets de logement social et communautaire dans les territoires locaux des villes et des MRC. C'est une règle du jeu qui relève d'une caractéristique, fort sage à mes yeux, de la politique AccèsLogis, qui exige un

---

à l'enveloppe des quatre fonds de développement des territoires qui existaient en 2014-2015 (MAMOT, 2015a et 2015b).

cofinancement de minimalement 15 % en provenance des communautés locales (Vaillancourt *et al.*, 2016 ; Beauchamp, 2016a).

### ***2.1.2 Les réformes du réseau SSS : un mouvement de centralisation***

Si on examine l'évolution du réseau de la santé et des services sociaux (SSS) sur une longue période, disons entre 1970 et 2016, en portant attention à la variable centralisation et décentralisation, il est possible à grands traits de faire quatre constats : 1) il y a eu un mouvement de décentralisation de 1970 à 2000 ; 2) la promotion des Réseaux locaux de services de 2003 à 2007 a constitué un mirage de décentralisation ; 3) la réforme Couillard de 2003 fut une dynamique de recentralisation et de dé-régionalisation ; 4) la réforme Barrette de 2014 à 2016 a donné un deuxième souffle à la recentralisation et à la dé-régionalisation.

*Premier constat :* Les décennies 1970, 1980 et 1990 correspondent à une période de décentralisation et de régionalisation qui se sont même intensifiées au cours des années 1990 au temps des ministres Marc-Yvan Côté et Jean Rochon. Puisque notre texte porte sur les politiques d'austérité qui pointent le nez en 2003 et surgissent nettement en 2014, je me contente de mentionner la période d'avant 1990 sans m'y attarder sur le plan de l'analyse. Ce choix permet de se doter d'un point de référence historique pour mieux cerner l'arrivée des mouvements de centralisation du réseau SSS au cours des deux premières décennies du XXI<sup>e</sup> siècle.

*Deuxième constat :* Pendant les années 2003 à 2008, lorsque Philippe Couillard est ministre du réseau SSS à l'intérieur du gouvernement Jean Charest, la promotion des Réseaux locaux de services (RLS) s'apparente à un mirage de décentralisation. À première vue, quand on pense à l'idée de créer les RLS et d'intégrer les services de première ligne dans le réseau SSS, on pourrait croire que cette idée occupait une place de premier choix dans la réforme Couillard. En fait, avec le recul du temps, je pense que voir les choses ainsi équivaldrait à succomber à un mirage. C'est ce que j'ai été amené à saisir à partir de mes échanges récents avec Gilles Beauchamp et Deena White de l'équipe de recherche ARIMA.

Pour Gilles Beauchamp, l'idée des RLS s'apparente à un compromis entre deux tendances en négociation au sein du MSSS et du réseau SSS :

« Les RLS et la responsabilité populationnelle, deux concepts au cœur de la réforme de 2003, peuvent être vus comme le reflet d'un compromis, d'une négociation à l'intérieur du ministère de la santé et des services sociaux entre la tendance « préventive/développement social/santé publique » et la tendance majoritaire, hospitalière et de médecine spécialisée. L'ensemble de la réforme se présentant comme ayant des objectifs concurrents parfois contradictoires. [...]. Ce concept [de RLS] faisait partie du discours, comme le concept de **responsabilité populationnelle**, mais ce qui était au centre, c'était la consolidation interne du réseau des institutions de la santé, par la fusion d'établissements, la réduction du nombre d'unités syndicales, et surtout par la 'hiérarchisation des services' » (Beauchamp, 2016b).

Les commentaires de Deena White, qui s'est beaucoup penchée dans ses recherches sur l'évolution des RLS<sup>16</sup>, m'apparaissent également éclairants. Ils suggèrent qu'au fil des ans, surtout depuis 2014, pour la direction du MSSS, l'idée des RLS est devenue de plus en plus ornementale et ratatinée :

« Mais en même temps, cette réforme a introduit l'idée clé des réseaux locaux de services (RLS) -sur lesquels nous avons organisé 3 colloques en 2012, 2013 et 2014- et le récemment défunt Observatoire des réseaux locaux de services du Québec (OQRLS)<sup>17</sup> a documenté une centaine d'initiatives dans ce sens, le plus souvent soutenues d'une manière ou d'une autre (sinon initiées) par les CSSS. Or, la réforme en cours actuellement est très différente pour dire le moindre. Même s'il est vrai que l'idée des RLS était développée sur un coin de table et il n'y avait aucune ressource dédiée à leur développement, ni d'indicateur sur leur développement dans le système de reddition des comptes des CSSS -donc, on peut bien questionner le sérieux de l'idée pour le gouvernement- mais sur le terrain, c'est une idée qui a fait du chemin et eu un impact assez important quand même. » (White, 2016).

Mais, qu'en est-il des RLS aujourd'hui en 2016 ? Même si cette idée demeure encore importante pour certaines composantes du réseau SSS, elle n'intéresse plus la direction du MSSS et un grand nombre de gestionnaires préoccupés de s'adapter à la mode du temps. Au fil des ans, sans qu'il y ait de mot d'ordre donné, le leadership concernant la conceptualisation et l'opérationnalisation du concept de RLS est passé entre les mains d'acteurs et de réseaux de développement social situés à la périphérie ou à l'extérieur du réseau SSS. En même temps qu'elle a été abandonnée par le gouvernement et le MSSS, l'idée des réseaux locaux et intersectoriels a été reprise et reconceptualisée par d'autres acteurs dans les communautés locales et régionales dont il sera question dans les sections 2.2 et 2.3. L'idée n'est pas morte, mais elle a été élaguée de sa gangue « santéiste ». En outre, ses principaux architectes, promoteurs et opérateurs ont changé. C'est dans ce contexte que L'Observatoire québécois des réseaux locaux de services (OQRLS) a cessé d'exister en 2014.

*Troisième constat* : La recentralisation et la dé-régionalisation commencent avec la réforme Couillard. La recentralisation dans le réseau SSS renvoie essentiellement à la réduction du nombre de dirigeants élus dans les établissements (qui grossissent avec les fusions) et à leur remplacement par des gestionnaires nommés par l'État québécois et imputables au ministre du réseau SSS à l'intérieur d'une logique descendante allant du haut vers le bas (Beauchamp, 2016b). La réforme enclenchée par le ministre Couillard en 2003 impliquait déjà des éléments de recentralisation : abolition des régies régionales de SSS transformées en agences régionales de SSS ; fusion de centaines d'établissements de première ligne du réseau SSS pour créer 92 CSSS (Centres de santé et de services sociaux) ; diminution du nombre de personnes élues et augmentation du nombre de personnes nommées par le ou la ministre sur les conseils

---

<sup>16</sup> L'équipe de recherche d'ARIMA, coordonnée par Deena White, fait partie des regroupements de chercheurs et d'acteurs qui ont pris au sérieux le mot d'ordre des RLS et cela jusqu'à tout récemment. À preuve, les colloques organisés sur ce thème et les 3 carnets de synthèse de colloques tenus sur les RLS que l'on retrouve sur le site internet d'ARIMA.

<sup>17</sup> Concernant l'Observatoire des réseaux locaux de services du Québec (OQRLS), voir le site suivant : <http://www.csss-iugs.ca/observatoire-quebecois-des-rls>.

d'administration d'établissements publics du réseau SSS ; diminution du nombre des personnes sur les CA d'établissements ; maintien des mandats CLSC, mais élimination de leur autonomie sur le plan de la gouvernance et de leur ancrage dans des communautés territoriales<sup>18</sup> ; fusion obligée des unités syndicales représentant les employés et employées d'établissements, etc. (Bourque, 2008 ; Beauchamp, 2016b ; Bourque et Lachapelle, 2016 ; Lachapelle et Bourque, 2016 ; Jetté, 2008 et à paraître).

*Quatrième constat* : La centralisation et la dé-régionalisation s'intensifient avec la réforme Barrette (2014-2016). Ce mouvement découle des nouvelles fusions d'établissements commandées par les réformes du ministre Barrette avec le projet de loi no 10. La réforme du réseau SSS entraîne la suppression des agences régionales de SSS ainsi que les nouvelles fusions de 182 établissements publics, dont 92 CSSS, pour créer 7 CIUSSS et 22 CISSS. Cela implique l'élargissement des territoires des établissements locaux, lesquels correspondent aux territoires régionaux en dehors de l'Île de Montréal. Tout cela signifie un processus de centralisation qui va de pair avec un processus de dé-régionalisation, dans la mesure où les anciennes institutions régionales du réseau SSS ont disparu. Dorénavant, tous les dirigeants des établissements du réseau SSS sont des gestionnaires nommés par l'État québécois et non pas des élus par les citoyens des territoires locaux et/ou régionaux. Comme le formule le chercheur Damien Contandriopoulos, cité par Francine Pelletier (2016), « Il y a un ministre au sommet et tout le monde obéit ». Cela contraste avec la situation qui prévalait au moment des réformes Côté et Rochon au cours des années 1990, lorsque les conseils d'administration des établissements régionaux et locaux du réseau SSS comprenaient des membres élus provenant de la société civile. L'addition des mouvements de centralisation issus des réformes Couillard en 2003 et Barrette en 2014 va de pair avec le renforcement d'une ligne d'autorité verticale qui descend du ministre vers les gestionnaires non élus des établissements du réseau SSS et l'affaiblissement, voire l'élimination, des canaux d'influence alimentés par la participation des acteurs de la société civile ou encore des représentants des ressources humaines et des personnes utilisatrices de services (Allaire et Nadeau, 2016). Au fil des ans on observe la disparition graduelle des lieux et institutions de contre-pouvoirs dans le réseau SSS, dont la Fédération des CLSC, l'Association québécoise des établissements de santé et de services sociaux (AQESSS), le Commissaire de la santé et du bien-être, etc. (INM, 2015).

Pour bien saisir les impacts sur le réseau SSS des réformes Couillard et Barrette, il ne suffit pas de mettre en lumière leur portée centralisatrice. Il faut ajouter que la nature des activités des acteurs et partenaires du réseau a changé profondément sur une période de 15 ans. En résumé, les réformes des dernières années ont signifié :

- que parmi les trois « S » du réseau SSS, le premier « S » concernant la santé accapare de plus en plus l'attention comparativement aux deux derniers « S » concernant les services sociaux;
- que les déterminants sociaux de la santé et du bien-être (logement, revenu, alimentation, etc.) ne pèsent plus aux yeux des dirigeants du MSSS et du réseau;

---

<sup>18</sup> Pour comprendre le sens de ce changement en tant que perte pour la démocratie ascendante, il suffit de rappeler que dans les années 1990, sur les conseils d'administration d'environ 150 CLSC, il était possible de miser sur la participation bénévole de 2 000 citoyens et citoyennes provenant des communautés locales et sectorielles concernées.

- que le curatif accapare l'attention versus le préventif;
- que le réseau SSS est revenu à son penchant médico et hospitalo-centriste, ce qui fait que la priorité est attribuée à l'hôpital, aux médecins et à la comptabilisation des actes médicaux le plus souvent payés à l'acte (Potvin, 2016);
- que les services de première ligne à intégrer sont presque toujours des services cliniques et rarement des services communautaires;
- que le développement social et communautaire n'est plus dans le radar du MSSS et des établissements du réseau;
- que le réseau est axé sur le biomédical; l'accent est mis sur la réponse à une demande de soins plutôt qu'à l'impératif d'améliorer la santé (Potvin, 2016);
- qu'on s'en remet, pour reprendre l'expression de Gérard Divay (2016) à l'hégémonie d'une gestion par résultats dévoyée par l'activisme axée sur l'activité et non sur l'état de bien-être du milieu.
- que les RLS ont mis l'accent de plus en plus sur les services médico-hospitaliers, curatifs, cliniques et individuels. En outre, la réforme Barrette a des effets d'entraînement pour l'arrimage entre les acteurs locaux qui proviennent du réseau SSS et ceux qui proviennent des réseaux de développement local et régional. Avec la centralisation, les territoires dits locaux dans le réseau SSS ont vu leur taille s'accroître considérablement tandis que dans d'autres réseaux leur taille est demeurée plus modeste. D'où la question pertinente de Lachapelle :

« Comment se fera l'arrimage entre les réseaux territoriaux de santé dont les établissements de taille régionale ont la responsabilité et les réseaux locaux selon lesquels s'organisent non seulement les organismes communautaires, mais aussi les concertations et toutes les stratégies de développement local qui relèvent maintenant des MRC ? » (Lachapelle, 2016: 5).

Pour accéder à une vision plus complète des dynamiques de centralisation et de décentralisation à l'heure des transformations organisationnelles et institutionnelles liées à l'arrivée des politiques d'austérité, il faudrait examiner d'autres ministères que le MSSS et le MAMOT. Nous verrions alors que les mots d'ordre de contribuer à l'atteinte du déficit zéro en coupant les dépenses et les services et en évitant le dialogue social ont été imposés à tous les autres ministères et organismes para-gouvernementaux, notamment au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, au ministère de la Famille qui s'occupe des CPE, au ministère de l'Emploi, du Travail et de la Solidarité sociale qui s'occupe entre autres des politiques de main-d'œuvre, de soutien à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS) et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, etc.

## **2.2 Émergence de nouveaux acteurs communautaires qui soutiennent le développement intégré des collectivités locales**

Mais comme le suggère le thème du colloque de l'ARIMA qui a déclenché la préparation de ce texte, les réseaux dont il est question ici ne sont pas seulement des réseaux locaux de services

cliniques, mais surtout des réseaux territoriaux d'action collective et de développement social. La nuance entre les deux libellés est importante. Le deuxième libellé attire l'attention sur le fait que le concept de RLS des années 2003 et suivantes portait insuffisamment attention aux dimensions collectives, sociales et préventives. En somme, il demeurait trop limité aux dimensions cliniques, individuelles et curatives. Justement, les acteurs locaux et régionaux, auxquels on se réfère dans le colloque du 13 mai, veulent faire converger le développement des individus avec le développement social des communautés territoriales. C'est précisément l'orientation que met de l'avant une nouvelle génération d'organismes communautaires qui ont émergé au Québec au cours des 10 ou 20 dernières années. Je prends le risque d'en nommer et examiner une dizaine en étant bien conscient de présenter une liste incomplète.

- Réseau québécois de développement social (RQDS)
- Communagir
- Tables de quartier de Montréal
- Solidarité rurale Québec (SRQ)
- Réseau québécois de revitalisation intégrée (RQRI)
- Dynamo
- Territoires innovants en ESS (TIESS)
- Institut du Nouveau Monde (INM)
- Le réseau québécois des villes et villages en santé (RQVVS)
- Collectif des partenaires en développement des communautés (CPDC).

Cette liste m'apparaît représentative d'une famille de nouvelles organisations qui partagent certains traits communs tout en se différenciant les unes des autres sous plusieurs rapports. Caractérisons brièvement ces nouveaux acteurs qui se réclament du développement des communautés et des collectivités locales et régionales en utilisant une diversité de concepts voisins (développement social, intervention collective, revitalisation des territoires, développement local intégré, etc.).

### ***2.2.1 Réseau québécois de développement social (RQDS)<sup>19</sup>***

Partons d'une définition du RQDS fournie par lui-même :

« Dans la foulée des travaux liés au premier Forum de développement social tenu par le Conseil de la santé et du bien-être en 1998, une dizaine de coordonnateurs de ces comités régionaux se sont réunis en 2003 à Montréal pour échanger sur leurs réalités et sur l'importance de développer une vision commune. Leur désir de réseautage et d'entraide a suscité les travaux menant à l'adoption en 2004 d'une vision commune désignée comme la plateforme du RQDS et à la constitution du RQDS comme OBNL à l'automne 2005. Le RQDS a un mandat principal de communauté de pratique en développement social, en soutenant ses membres qui interviennent pour améliorer les conditions de vie individuelles et collectives des citoyens. » (Verreault, Lussier et Bourque, 2016, p. iii.).

---

<sup>19</sup> Voir l'annexe I.

Les CRÉ, jusqu'à leur abolition (le 1<sup>er</sup> avril 2016), finançaient des démarches de développement social. Après leur dissolution, la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC) s'est employée à fournir un soutien financier de transition.

« La Fondation Chagnon offre en effet, à partir de 2015, un financement transitoire d'environ un an aux démarches régionales en développement social pour les aider à se restructurer. Ces dernières doivent trouver d'autres partenaires financiers pour compléter le levier financier de la Fondation Chagnon et sont encouragées à travailler à l'arrimage des concertations touchant le développement social au palier régional (saines habitudes de vie, réussite éducative, etc.). » (Verreault, Lussier et Bourque, 2016, p. 4).

Au printemps 2016, le RQDS comptait 14 groupes ou réseaux régionaux. Il participe à l'Opération veille et soutien stratégique (OVSS) et au Collectif des partenaires en développement des communautés.

### **2.2.2 Communagir**

Communagir a été créé en 2011 à l'issue d'une longue période de gestation (2006-2011). Communagir fut mis en place par quelques personnes engagées dans le développement collectif en provenance d'organisations comme le RQDS, la CRCOC, certaines démarches régionales en développement social, la Coopérative la Clé, la FLAC, etc. À sa première année d'existence, cette organisation comptait 37 membres corporatifs et 171 membres individuels<sup>20</sup>. Elle répondait à des intervenants qui avaient « un grand besoin de repères communs et de renforcement des compétences » (Communagir, 2015b: 9). Sur son site internet, Communagir définit sa mission de la façon suivante : « Contribuer à ce que les collectivités du Québec soient en mesure de réaliser les changements qu'elles jugent nécessaires à leur développement collectif. » L'équipe de Communagir compte 11 personnes, dont 4 conseillers en développement collectifs et deux conseillères associées, deux chargées de projets et trois personnes à la coordination-administration-communication.

La FLAC a continué de soutenir Communagir sans fléchir, accroissant même son financement au bout de cinq ans alors qu'il était question d'un financement régressif au départ (Communagir, 2015a: 7 ; CPDC, 2015a: 16).

Communagir s'occupe de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il entretient des relations étroites avec le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS), notamment avec le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS). Cet intérêt se traduit par l'obtention de certains mandats de recherche financés par le MTESS, notamment pour réaliser des recensions d'écrits sur les initiatives de lutte à la pauvreté.

L'abolition des CRÉ et la réduction drastique des budgets consacrés au développement concerté (local et régional), de même que la fin annoncée des fonds tels Québec en forme et Avenir

---

<sup>20</sup> Informations transmises par Denis Bourque le 27 novembre 2016.



d'enfant, rendent les perspectives d'avenir incertaines. Mais cette incertitude rend plus importante encore une ressource d'accompagnement, de facilitation des processus collectifs et de formation comme Communagir.

Au terme de 4 années d'existence, Communagir s'est livrée à un bilan exhaustif et original de 40 pages (2015b). Ce bilan fait ressortir le rôle de la FLAC en tant que partenaire principal de Communagir, notamment en soulignant le fait que 34,6 % des mandats de Communagir ont bénéficié des Fonds créés par la FLAC en partenariat avec le gouvernement du Québec et dont il sera question dans la section 2.4. Le bilan souligne aussi la participation financière du SACAIS aux Chantiers partenariaux de Communagir lancés en 2012-2013. Il nous apprend aussi que les services conseils tarifés représentaient, pour l'année 2014-2015, 197 000 \$, soit près de 20 % du chiffre d'affaire de l'organisme, que l'on déduit être d'environ un million \$ par année.

Communagir participe à l'Opération veille et soutien stratégique (OVSS) et au Collectif des partenaires en développement des communautés (préalablement nommé Groupe de réflexion sur le développement des communautés).

« Aujourd'hui, il est très actif dans le soutien à la mise en place de **l'approche territoriale intégrée** dans plusieurs régions du Québec et dans le développement d'approches et de contenus particulièrement novateurs pour répondre aux besoins de **pérennisation** fortement ressentis par les acteurs. » (Communagir, 2015b: 16).

### **2.2.3 Tables de quartier de Montréal**

Le démarrage des Tables intersectorielles de quartier à Montréal a commencé en 1995, même si elles plongent leurs racines dans les années 1980. Dès le départ, l'appui de trois partenaires était assuré grâce à « accord tripartite entre la Ville de Montréal, la DSP de Montréal et Centraide ». Ce partenariat a tenu le coup dans les dix années qui ont suivi. En 2006, les trois partenaires « s'entendent pour consolider le financement des Tables, revoient les orientations et finalisent ce qui devient en 2006 l'Initiative montréalaise de soutien au développement social local » (Sénéchal *et al.*, 2010).

Dans l'intervalle, en 1997, on assiste à la création de « la Coalition montréalaise des Tables de quartier » qui réunit une vingtaine de Tables de quartier et se donne la mission suivante d'après le Collectif des partenaires pour le développement des communautés :

« Regrouper les Tables de quartier de Montréal et animer la concertation entre ses membres en ce qui concerne les enjeux soulevés par le développement social local, l'amélioration de la qualité et des conditions de vie des citoyennes, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et la promotion de l'exercice d'une citoyenneté active sans ses dimensions individuelles et collectives » CPDC, 2015a: 15).

Il y a présentement une trentaine de Tables de quartier à Montréal. Natalie Fortin, de la Coalition montréalaise des Tables de quartier, a dit dans son intervention au colloque du 13 octobre : « À

Montréal on a trois avantages. On a un soutien pour 30 initiatives. On a 12 financements de communauté urbaine intégrée. On a 20 millions \$ de Centraide » (Fortin, 2016).

Tout au long de leur histoire, les Tables de quartier ont bénéficié d'un lien fort sur le territoire montréalais avec la direction de santé publique de l'Agence régionale de SSS de Montréal, certains CLSC avant 2003 et CSSS après 2004, Centraide du Grand Montréal, Québec en forme et la Ville de Montréal (Bilodeau *et al.*, 2014: 1). Toutefois, dans le contexte des politiques d'austérité qui sévissent depuis 2014 (voir les sections 1.4 et 2.1.2), on a pris note du fait que le MSSS et le réseau SSS se sont repliés de plus en plus sur l'offre de services médicaux curatifs à des patients individuels, ce a entraîné une baisse d'intérêt pour la prévention, les déterminants sociaux de la santé, l'intervention collective et communautaire, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, etc. Dans ce contexte, il est possible de comprendre que les établissements publics du réseau SSS, les CSSS d'hier et les CIUSSS ou CISSS d'aujourd'hui, puissent se sentir moins attirés et concernés pour maintenir leur participation aux Tables de quartier. Le démantèlement de l'Agence régionale de SSS de Montréal, les coupures de 30 % des budgets de santé publique et d'autres indices analogues ne sont pas de nature à favoriser le maintien de liens étroits de collaboration avec les Tables de quartier, du moins à court terme<sup>21</sup>. C'est dire que, dans les Tables de quartier et d'autres lieux semblables de concertation territoriale en développement social, il devient plus difficile d'obtenir présentement la participation de représentants des milieux institutionnels reliés au réseau SSS. En effet, les cibles de la réforme Barrette les mobilisent ailleurs.

À l'automne 2015, Centraide du Grand Montréal a lancé le Projet impact collectif (PIC) qui implique la collaboration de sept fondations dont la FLAC<sup>22</sup> et vise l'objectif « de soutenir financièrement des actions de lutte contre la pauvreté dans une quinzaine de quartiers de la métropole montréalaise » (Fontan, 2016 : 118). La forme de gouvernance choisie dans le PIC mise sur un comité de pilotage où on retrouve à la fois les fondations, la Ville de Montréal, la Direction de santé publique et la Coalition montréalaise des Tables de quartier (Institut Mallet, 2016 : 153-154). Aux yeux de Benoît Lévesque, le PIC constitue un bel exemple d'innovation non seulement organisationnelle, mais également institutionnelle.

« [le PIC] « représente une grande innovation institutionnelle pour le milieu de la philanthropie québécoise. On est ainsi en présence d'adoption non seulement d'innovations organisationnelles concernant les façons de faire, mais aussi d'innovations institutionnelles portant sur les relations entre les partenaires, codifiées dans une entente définie par les instances concernées (Lévesque, 2016: 188).

En terminant cette rubrique, on peut ajouter que les Tables de quartier ont bénéficié d'un accompagnement important des chercheurs des milieux de santé publique intéressés à « l'étude

---

<sup>21</sup> Je dis à court terme parce que je suis convaincu qu'un jour, que j'espère rapproché, le balancier et le bon sens vont revenir !

<sup>22</sup> En plus de Centraide du Grand Montréal et de la FLAC, les six autres fondations mobilisées pour le PIC sont : La Fondation Dollar d'argent, la Fondation du Grand Montréal, la Fondation de la famille J.W. McConnell, la Fondation Molson, la Fondation de la famille Pathy, la Fondation Mirella et Lino Saputo. Ces fondations se sont engagées auprès de Centraide du Grand Montréal « à investir plus de 21 millions de dollars sur cinq ans dans une quinzaine de quartiers de l'Île de Montréal » (Lili-Anna Peresa dans Institut Mallet, 2016: 153).

des réseaux d'action collective en développement social » dans une perspective de co-construction des connaissances (Bilodeau *et al.*, 2014: 1).

#### **2.2.4 Solidarité rurale Québec (SRQ)**

Sur son site internet, SRQ est défini de la façon suivante :

« Créée en 1991 pour assurer le suivi des États généraux du monde rural, Solidarité rurale du Québec a pour mission de promouvoir la revitalisation et le développement du monde rural, de ses villages et de ses communautés. Composée d'une quinzaine d'organismes nationaux et de près de 300 membres corporatifs et individuels, la Coalition a agi, de 1997 à 2014, à titre d'instance-conseil du gouvernement du Québec en matière de développement rural. » (SRQ, 2016).

Il faut mentionner les liens entre SRQ et la recherche universitaire de type souvent partenarial. Notamment, les liens avec le Centre de recherche en développement territorial (CRDT) regroupant des chercheurs de plusieurs constituantes du réseau de l'Université du Québec<sup>23</sup>. Le CRDT a contribué aux Universités rurales du Québec tenues dans diverses régions et réunissant principalement des agents de développement rural et des chercheurs universitaires.

La coalition SRQ a été pendant longtemps en demande d'une politique nationale de la ruralité. Paradoxalement, cette dernière, adoptée par le gouvernement du PQ Bernard Landry en 2002, a été mise en œuvre sur le tard, en 2007, par le gouvernement libéral Jean Charest, avant d'être abandonnée, en novembre 2014, par un autre gouvernement libéral, celui de Philippe Couillard. Dans le cadre de cette politique publique, SRQ avait le mandat d'assurer la formation, l'accompagnement et le réseautage d'une centaine d'agents de développement rural (ADR). À ce titre, SRQ offre des formations annuelles et un service d'expertise-conseil aux agents réunis dans le cadre du Regroupement des ADR. Avec l'abandon de la Politique nationale de la ruralité, SRQ a perdu ses mandats et son financement gouvernemental qui représentait pas moins de 75 % de son budget. En annonçant brutalement la fin de son appui financier et politique, le gouvernement Couillard n'a octroyé aucune période de transition, ce qui a forcé SRQ à mettre à pied ses neuf employés (SRQ, 2014; Lachapelle, 2016; Bourque et Lachapelle, 2016).

Le 3 juin 2016, SRQ a tenu une assemblée générale pour statuer sur son avenir. À la suite de la démission de Claire Bolduc qui assurait la présidence depuis 2008, Marcel Groleau, président de l'UPA, a été nommé président intérimaire de l'organisme pour une durée d'un an. Un plan d'action sur l'avenir de SRQ sera livré et débattu en décembre 2016. Dans l'intervalle, SRQ se propose de demeurer « une voix forte, consensuelle et structurante dans le débat public », mais l'abandon de la politique publique qui soutenait la coalition ne manquera pas de la fragiliser (SRQ, 2016a et 2016b).

---

<sup>23</sup> Pour plus d'information sur le CRDT : <http://crdt.ca/category/colloque-crdt>.

### 2.2.5 Réseau québécois de revitalisation intégrée (RQRI)

Le RQRI s'inscrit dans le prolongement de pratiques de développement local intégré qui remontent aux années 1990. En se fondant sur le travail de Collectivités dynamiques<sup>24</sup> -initiative lancée sur la scène canadienne il y a dix ans par le *Tamarack Institute for Community Engagement* en vue de réduire la pauvreté avec le soutien de la Fondation de la Famille J.W. McConnell-, le RQRI a été créé en 2007 par les deux « collectivités dynamiques » du Québec, Démarche des premiers quartiers à Trois-Rivières et Vivre Saint-Michel en Santé, à Montréal. Il compte actuellement 19 organismes membres au Québec. Le soutien financier de la Fondation de la famille McConnell au cours des années 2011-2014 a été au total de 250 000 \$. Ce soutien a rendu possible l'expansion des activités du RQRI en vue de réduire la pauvreté au Québec et a assuré la collaboration continue entre le RQRI et le *Tamarack Institute* dans le cadre du programme national canadien de réduction de la pauvreté.

Parmi les membres du RQRI, mentionnons : CDEC de Québec; CDEC de Sherbrooke; CLIC de Bordeau-Cartierville; Comité Revitalisation urbaine intégrée (RUI) de Saint-Pierre; Concertation Saint-Léonard; Revitalisation urbaine intégrée (RUI) de Hochelaga-Maisonneuve; Solidarité Mercier-Est; Table de quartier 4 Saisons à Sherbrooke; Vivre Saint-Michel en Santé.

Parmi les objectifs priorités par le RQRI, on retrouve : la poursuite de la collaboration avec l'initiative *Cities Reducing Poverty* du *Tamarack Institute*; l'accroissement de la notoriété et de la compréhension de l'approche du CCI (*Communities Collaborating Institute*); l'avancement de la lutte contre la pauvreté et du développement communautaire; le démarrage d'une recherche-action sur l'expérience québécoise avec le CCI en développant la collaboration avec des partenaires universitaires ou des chercheurs.

Depuis avril 2016, le RQRI se retrouve dans une situation de vulnérabilité financière et ne peut plus miser sur une équipe de permanents. Cela l'oblige à compter seulement sur l'apport de ressources bénévoles. D'où le ton dramatique d'un communiqué récent :

« Par conséquent, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2016, il n'y aura plus de permanence à la direction. Les actions et les services aux membres ainsi que la participation aux diverses recherches et projets en partenariat seront réduits au minimum. Un plan de transition a permis aux membres du conseil d'administration de sélectionner ce qui ressortait comme prioritaire. Le RQRI continuera de travailler à sa mission de façon bénévole tant et aussi longtemps que sa sécurité financière ne sera assurée. » (RQRI, 2016).

### 2.2.6 Dynamo

Dynamo, Ressource en mobilisation des collectivités, a été créé en 2009 dans le prolongement des pratiques du Centre 1,2,3 GO! et de Québec enfants avec le soutien de Centraide du Grand Montréal. « Cette organisation unique en son genre, offre de la formation et de

<sup>24</sup> Consulter le site internet suivant : <http://www.mcconnellfoundation.ca/fr/programs/vibrant-communities>.

l'accompagnement professionnel aux acteurs de la mobilisation locale, afin de permettre à ces derniers de jouer pleinement leur rôle de rassembleurs, de mobilisateurs, d'innovateurs et ainsi contribuer à la construction de collectivités solides et résilientes ». Dynamo s'intéresse particulièrement aux études de cas d'expériences de mobilisation et de revitalisation des collectivités. Tout comme le RQRI, Dynamo mise sur la diffusion et l'appropriation québécoise de l'expertise du *Tamarak Institute* qui a suivi une quinzaine d'expériences de mobilisation et de revitalisation des communautés au Canada et a cherché, à partir de 2003, à faire des liens avec Vivre Saint-Michel en santé et la Démarche des premiers quartiers de Trois-Rivières (Dynamo, 2015). Toujours avec le soutien de Centraide du Grand Montréal, Dynamo s'est engagé dans la diffusion de l'expérience états-unienne de "20 ans d'initiatives de revitalisation au sein de 48 collectivités" (Kubrick *et al.*, 2010: 5)<sup>25</sup>.

Dynamo fait une utilisation fréquente des concepts de « Codesig », de « co-création », de « co-construction », en les appliquant particulièrement à la co-création des connaissances :

« Co-crée de nouvelles connaissances en croisant les savoirs et les perspectives diverses (praticiens, chercheurs, citoyens). Animer des espaces favorisant la rencontre d'expertise, l'expérimentation et la création de savoirs. Mener des processus de mobilisation des connaissances, créer des espaces pour adresser des préoccupations vivantes. Documenter et diffuser ces expériences et la récolte des savoirs co-crés. » (Dynamo, 2015, p. 21).

Même si Centraide du Grand Montréal demeure son principal soutien financier, Dynamo bénéficie aussi de celui d'autres fondations dont la Fondation de la Famille J.W. McConnell, la Fondation Angus, la Fondation J. Armand Bombardier, la Fondation HEC Montréal. Ses revenus générés à partir de ses activités tarifées étaient de 153 000 \$ en 2014-2015, ce qui représentait une croissance de 22 % par rapport à l'année précédente. Dynamo a développé des activités conjointes avec les chantiers partenariaux de Communagir et avec Québec en forme.

L'équipe de Dynamo comprend 13 personnes dont 5 vouées à l'accompagnement des collectivités, 3 à la mobilisation des connaissances, 2 à la formation et 3 à la direction-coordination.

### **2.2.7 Territoires innovants en économie sociale et solidaire (TIESS)<sup>26</sup>**

Le TIESS est un Organisme de liaison et de transfert en innovation sociale (OLTIS)<sup>27</sup>. Il a été reconnu en 2012, au temps du gouvernement du PQ Pauline Marois, par l'actuel ministère de

---

<sup>25</sup> Dynamo s'est intéressé à la diffusion des études de cas dirigées par Kubish *et al.* (2010). Le titre original en anglais est "Voices From the Field III, Lessons and Challenges for Foundations Based on Two Decades of Community-Change Efforts". Le document traduit en français a pour titre "20 ans d'initiatives de revitalisation au sein de 48 collectivités". Dynamo a organisé une activité importante qui a eu lieu les 29 et 30 octobre 2013. « Plus de 100 acteurs terrain de la grande région montréalaise participent au tout premier Forum Ouvert en mobilisation des collectivités ». Dynamo a publié la traduction française du document de Kubish *et al.* en 2014 (Dynamo, 2015).

<sup>26</sup> Les informations et les citations sont tirées principalement du site internet du TIESS : <http://www.tiess.ca/>.

l'Économie, de la Science et de l'Innovation (MESI) qui a eu des interfaces avec le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) et le ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MESRST). Le financement du TIESS en provenance de l'État québécois est substantiel. Il est de l'ordre de 3 M \$ en 5 ans, ce qui donne 600 000 \$ par année (Gouvernement du Québec, 2014: 45). Le MESI constitue actuellement son principal partenaire financier.

Le TIESS vise le réseautage des forces vives de l'ESS autour de pôles régionaux et privilégie l'usage du concept d'innovations sociales.

« Le TIESS repère, inventorie, éclaire et systématise les innovations expérimentées par les entreprises et les organisations de l'économie sociale afin d'en favoriser la diffusion et l'appropriation. »

Il se présente comme « un *carrefour de rencontres* entre l'ensemble des acteurs intervenant en ESS et en développement territorial. » Il repose sur le leadership des grands réseaux de l'ESS, notamment du Chantier de l'économie sociale. Il s'investit dans des mandats de liaison, veille, diffusion et transfert de connaissances. Il met l'accent sur le transfert des connaissances porteuses d'innovations sociales. Dans les réseautages favorisés par le TIESS autour de pôles régionaux, les chercheurs occupent une place importante. Le TIESS est issu d'une longue tradition de recherche collaborative entre les milieux universitaires et les praticiens du secteur de l'économie sociale et de l'organisation du travail. Il s'inscrit en continuité avec les trajectoires du CRISES et des ARUC (alliances de recherche université-communauté) en économie sociale et en développement territorial. Comme le soulignait son directeur général, Vincent van Schendel, dans le rapport d'activités de l'année 2014-2015 :

« Notre mission est d'organiser le transfert des innovations qui émergent de l'économie sociale et solidaire (ÉSS) en vue de favoriser le développement des territoires au Québec. » (TIESS, 2015).

« Plus que jamais, nous avons besoin d'innover pour favoriser le développement des territoires. Et l'entrepreneuriat collectif figure au premier rang des possibilités d'innovation » (van Schendel dans TIESS, 2015: 8).

Le TIESS est doté d'un financement gouvernemental stable pour cinq ans<sup>28</sup> et peut compter sur une équipe de 6 personnes, dont trois conseillers en transfert, une coordonnatrice des relations avec les régions, une coordonnatrice administrative et un directeur général. Le TIESS mobilise 176 personnes, notamment dans des antennes régionales, qui regroupent « les acteurs territoriaux de l'économie sociale et des représentants régionaux de l'enseignement supérieur. »

---

<sup>27</sup> Le nom fréquemment utilisé est celui de centre de liaison et de transfert défini de la façon suivante : « Les centres de liaison et de transfert (CLT) sont des organismes chargés de faire le lien entre les universités et différents milieux que ce soit en vue d'assurer un transfert de technologie vers les entreprises ou de mettre en place des activités visant le transfert des connaissances issues des résultats de la recherche. » <http://www.recherche.umontreal.ca/valorisation-de-la-recherche/les-ressources-de-la-valorisation/les-centres-de-liaison-et-de-transfert/>.

<sup>28</sup> « (...) en mai (2015), le plan d'action gouvernemental en économie sociale (PAGES) reconnaissait le TIESS et annonçait un financement sur 5 ans. » (TIESS, 2015: 8).

### **2.2.8 Le réseau québécois des villes et villages en santé (RQVVS)**

Le RQVVS existe depuis 1990 et comprend 220 membres au Québec, à partir d'un modèle lancé par l'OMS. Actuellement, l'organisme compte sur une équipe de huit personnes permanentes. Son unique source de financement identifiée sur le site web est l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ).

Au cours de ses 25 années d'histoire, le RQVVS a pu bénéficier du soutien politique et financier des réseaux nationaux, régionaux et locaux de santé publique au Québec. Mais depuis l'arrivée du gouvernement Couillard et du ministre Barrette en 2014, ces soutiens se sont considérablement affaiblis. Ce qui laisse présager un avenir incertain, puisque le principal bailleur de fonds de VVS, le MSSS, par le biais de l'INSPQ, a annoncé qu'il cesserait de soutenir le réseau.

Le RQVVS sera l'hôte à l'Hôtel Bonaventure de Montréal du 12<sup>e</sup> colloque international francophone du réseau Villes et villages en santé de l'OMS en novembre 2016 sous le thème « Agir ensemble. 30 ans d'action vers des communautés en santé ». Est-ce que cette rencontre internationale sera le chant du cygne de l'organisation VVS québécoise ? À moins que les municipalités, fortement impliquées dans le réseau, parviennent à trouver une façon de prendre la « balle au bond » ?

### **2.2.9 Institut du Nouveau Monde (INM)**

L'INM a été fondé en 2004. Il est reconnu depuis plus de 10 ans pour son animation de grandes consultations ou de processus participatifs. En août 2014, l'INM a tenu sa 11<sup>e</sup> École d'été avec 163 conférenciers et 283 participants provenant de 15 régions du Québec. L'INM compte sur une équipe d'une quinzaine de professionnels.

L'INM définit sa mission comme celle d'un « organisme non partisan dont la mission est d'accroître la participation des citoyens à la vie démocratique. Aujourd'hui, les principaux champs d'expertise de l'INM sont : la participation citoyenne, la démocratie participative, l'acceptabilité sociale, la gouvernance participative, l'entrepreneuriat social et l'innovation sociale »<sup>29</sup>. Depuis 2014, il faut ajouter la lutte contre les inégalités (INM, 2015: 8-9).

En avril 2015, l'INM a lancé une nouvelle organisation : l'accélérateur de projets d'entrepreneuriat et d'innovations sociales l'Esplanade Montréal. C'était dans le prolongement du programme de soutien et de promotion de l'entrepreneuriat social des jeunes, *À go, on change le monde!* Un programme qui avait été conçu en 2005 et expérimenté avec l'appui de la Fondation de la Famille J.W. McConnell et de la Caisse d'économie solidaire Desjardins (INM, 2015: 6).

« L'INM a aussi contribué à la naissance puis au développement du Réseau québécois en

---

<sup>29</sup> Pour accéder au site internet de l'INM : <http://inm.qc.ca/>.

innovation sociale (RQIS), dont le directeur général de l'INM, Michel Venne, est président depuis avril 2014. »

Récemment, l'INM a fait une nouvelle offre de services aux acteurs municipaux qui comprend du soutien en matière de participation publique, de l'accompagnement pour l'animation de démarches participatives et le développement des capacités, de même qu'un apport sur le concept d'acceptabilité sociale.

L'INM a aussi contribué à la création d'une communauté de pratique réunissant des leaders du domaine de la santé et des services sociaux dans le but de partager leurs connaissances et d'identifier les meilleures pratiques pour répondre aux besoins des citoyens. En collaboration avec l'AQESSS et la CSN, il a alimenté et animé à l'automne 2014 plusieurs délibérations sur l'avenir du système de santé et de services sociaux (INM, 2015: 6-7 et 37-39).

Les revenus de l'INM proviennent sur une base annuelle de trois sources principales qui se ventilaient de la façon suivante en 2014-2015 : 1) 741 280 \$, représentant près de la moitié de ses revenus, sont générés à partir des activités tarifées de l'organisme ; 2) 587 364 \$ proviennent d'un financement privé (fondations, entreprises, syndicats et organismes) ; 3) 354 712 \$ proviennent d'un financement public<sup>30</sup>. Cela donne un budget annuel qui gravite autour de 1,7 million \$ (INM, 2015: 60).

### ***2.2.10 Collectif des partenaires en développement des communautés (CPDC)***

Ce nouveau collectif apparu en 2015 s'appelait au départ « Groupe de réflexion sur le développement des communautés ». Il s'apparente à un lieu de réseautage et de pilotage de l'action transformatrice de plusieurs organisations mentionnées plus haut. Sans « nier le spécifique de chaque organisation et sa contribution au développement des communautés », les promoteurs lancent le mot d'ordre suivant : « il nous faut apprendre à mieux travailler ensemble, à se coordonner davantage et à travailler plus souvent en partenariat » (CPDC, 2015b). Les partenaires principaux qui ont pris le leadership d'organiser le réseautage sont Communagir, le RQDS, la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (CRCOC). Ils veulent s'adjoindre d'autres partenaires dont le TIESS, le RQRI et la FLAC (CPDC, 2016).

Parmi ses membres, le Collectif mentionne : « Avenir d'enfants, la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire, Communagir, la coopérative la Clé, Dynamo-Ressource en mobilisation des collectivités, la Fondation Lucie et André Chagnon, le Réseau québécois des Villes et Villages en santé, le Réseau québécois de développement social, le Réseau québécois de revitalisation intégrée, l'Institut national de Santé publique du Québec, le Service de la diversité sociale et des sports de la Ville de Montréal, le Regroupement québécois des intervenantes et intervenants en action communautaire en CSSS, la Table nationale des Corporations de

---

<sup>30</sup> Les revenus publics de l'INM sont passés de 667 700 en 2013-2014 à 354 712 \$ en 2014-2015 (INM, 2015: 60), ce qui laisse penser que ces revenus publics proviennent principalement du gouvernement du Québec et qu'ils ont subi des compressions à la suite de l'adoption des politiques d'austérité du gouvernement Couillard.



développement communautaire, la Table des partenaires du développement social de Lanaudière » (CPDC, 2015a: 7).

Le collectif s'est fixé trois objectifs : « Identifier, documenter et comprendre les transformations actuelles et à venir. S'outiller et s'adapter face à ces transformations pour soutenir le changement de manière proactive et innovante. Démontrer la pertinence de l'action collective, développer ses conditions de réussite dans le nouveau contexte et optimiser les contributions de ses acteurs » (CPDC, 2016). En un mot, le collectif vise à examiner, susciter et accompagner des innovations et des transformations sociales. Comme moyen d'action pour atteindre ces objectifs, il compte sur la participation citoyenne, sur « la co-construction des connaissances » et la recherche partenariale et, sans utiliser l'expression, sur la co-construction des politiques publiques (CPDC, 2015a: 9 et 11).

Pour le financement d'une partie de ses activités, le collectif bénéficie de l'appui de la FLAC.

Le collectif interpelle avec vigueur le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, notamment en s'adressant à sa division « Politiques, analyse stratégique et action communautaire », pour lui proposer des analyses et des propositions stratégiques. Il s'adresse aussi au MSSS en utilisant ses entrées dans l'Institut national de la Santé Publique (CPDC, 2015a).

Toutefois, les politiques publiques que le collectif veut influencer n'appartiennent pas seulement au palier provincial. Elles appartiennent aussi au palier municipal :

« Les politiques et programmes de l'État doivent favoriser l'habilitation (*empowerment*) de la société civile et l'implication de la population dans les décisions publiques et le développement de son milieu. La reconnaissance du palier municipal comme gouvernement de proximité est aussi un pas dans la bonne direction. » (CPDC, 2015c).

D'ici trois ans, le collectif veut réaliser un projet de veille : « Soit le temps nécessaire pour mettre le projet en place, structurer la veille, les outils de collectes, recueillir, analyser, produire, diffuser et assurer l'appropriation de l'information et, surtout, avoir une perspective de transformation temporelle. » (CPDC, 2016).

### **2.2.11 Conclusion de la section 2.2**

Ces organisations constituent une nouvelle grappe d'organisations communautaires. Elles ont un souffle de jeunesse et de créativité. Elles ne sont pas enlisées dans la nostalgie du passé. Elles demeurent tournées vers l'avenir. Elles s'intéressent aux innovations et aux transformations sociales, particulièrement à celles qui peuvent émerger sur les plans local et régional. Elles agissent en soutien et accompagnement des organisations locales (de service ou de concertation-planification) dans leur réflexion, leur formation. Elles préconisent fortement la co-construction des connaissances et, moins nettement, celle des politiques publiques. Elles plaident en faveur de l'évaluation des innovations. Elles ont le plus souvent un profil local et régional, même si certaines d'entre elles comme l'INM ont un profil national. Elles priorisent la prévention autant

que la réponse curative aux problèmes. Elles font le choix de l'intersectorialité et du développement des territoires locaux et régionaux. Elles préconisent le développement social, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de même que la lutte contre les inégalités, tout en réclamant le maintien ou le rétablissement des politiques nationales qui soutiennent ces initiatives. Dans leur vision intégrée du développement, elles incluent la dimension environnementale et la transition écologique de l'économie.

Plusieurs de ces organisations démontrent une grande vulnérabilité financière dans le contexte actuel des politiques d'austérité qui les affectent directement en plus de toucher les groupes avec lesquels ils travaillent. C'est le cas clairement dans le moment actuel pour trois organismes, soit Solidarité rurale Québec, le Réseau québécois de revitalisation intégrée et le Réseau Villes et Villages en santé et, à un moindre degré pour la majorité des autres organisations. Dans ce contexte des politiques d'austérité du gouvernement Couillard, ces organisations cultivent des liens forts avec certaines fondations pour suppléer aux pertes de revenus publics. Elles se tournent aussi vers les municipalités pour leur offrir diverses formes d'accompagnement en tenant compte des impacts du pacte fiscal.

Pour prendre la mesure de l'impact des politiques d'austérité sur les nouvelles organisations, voici comment s'exprime Communagir :

« Or, le contexte de perte de ressources et de déstructuration de plusieurs leviers de l'action collective qui prévaut actuellement au Québec pèse lourd sur l'avenir. Alors que plusieurs des acteurs sont fragilisés, Communagir n'est pas épargné.

Pour être en mesure de jouer son rôle et de soutenir l'émergence de nouvelles bases pour le développement collectif, l'organisation doit pouvoir compter sur un certain nombre d'éléments, dont des ressources financières suffisantes et diversifiées, ainsi qu'une équipe stable et hautement compétente. Le dé des prochaines années sera certainement de réunir et de préserver ces conditions, et cela dans le respect des autres acteurs. » (Communagir, 2015b: 40).

En terminant cette section, j'attire l'attention sur l'intérêt de cette nouvelle famille d'organisations communautaires pour le concept de Réseaux locaux de services (RLS) véhiculée dans la réforme Couillard des années 2003-2007 (voir 2.2.1). L'idée des RLS a été reprise par la nouvelle famille d'organisations dont il est question ici, mais non sans avoir été mise à leur main. Elle a été élargie et approfondie par ses nouveaux porteurs, en même temps qu'elle a cessé d'être la propriété et la responsabilité principale des seuls dirigeants et intervenants du réseau SSS. En prenant au sérieux les déterminants sociaux de la santé, les réseaux locaux ne tardent pas à s'intéresser à la lutte contre la pauvreté et les inégalités, à l'emploi, au logement, à l'éducation, à l'alimentation, etc. D'où le fait que les réseaux locaux de développement social ne se limitent pas à l'examen des relations entre leurs pratiques et le MSSS, mais tiennent compte des relations avec d'autres ministères, d'autres paliers de pouvoirs publics et d'autres réseaux d'acteurs concernés par le développement local intégré, c'est-à-dire un développement pensé et mis en œuvre sur une base territoriale plutôt que sectorielle. D'où le choix de l'expression « Réseaux locaux d'action collective » préférée à celle de « Réseaux locaux de services ».

## 2.3 Le développement social dans les municipalités et les MRC

Au moment de la négociation et de l'instauration du nouveau pacte fiscal concernant les villes et les MRC (voir section 2.1.1), les médias ont mis l'accent sur deux bras de fer qui se déployaient. D'une part, sur la lutte de pouvoirs entre les gouvernements du Québec et les municipalités. D'autre part, sur l'affrontement entre les élus municipaux et leurs employés syndiqués, notamment les policiers et les pompiers. Ces enjeux sont réels. Mais ils ne sont pas les seuls. Il y a aussi des enjeux liés aux nouvelles opportunités pour le développement social dans les territoires locaux et régionaux. Ce sont les enjeux que je privilégie dans la présente section.

### 2.3.1 Premier enjeu : prendre la mesure des défis des villes en développement social

C'est un fait, avec le nouveau pacte fiscal, les villes et les MRC voient leurs responsabilités s'élargir, notamment dans le domaine du développement économique local et régional et dans celui du développement durable. Effectivement elles ne sont plus de simples créatures du gouvernement provincial et deviennent des gouvernements de proximité. Certes, comme plusieurs l'ont souligné, les transferts de ressources financières ne suivent pas les transferts de compétences : « Les municipalités et les MRC doivent maintenant assumer une responsabilité accrue tout en disposant de plusieurs millions de dollars en moins » (TIESSS, 2015: 8). Cette façon de voir les enjeux du pacte fiscal n'est pas sans lien avec la réalité. Mais si on s'y limite, on risque de simplifier à outrance la réflexion en négligeant d'autres points à surveiller dans les processus de décentralisation en cours. Comme l'a mentionné un editorialiste du journal *Le Devoir* : « Il faudrait toutefois éviter de céder totalement aux demandes des maires avides de pouvoir ». En contrepartie, il ne serait pas plus sage de confier aux seuls travailleurs syndiqués le monopole des contre-pouvoirs démocratiques sur le terrain municipal. La contribution des syndicats est indispensable, mais elle doit cohabiter avec celle d'autres acteurs concernés dans la délibération publique qui vise l'intérêt général dans la fabrication des politiques publiques aux plans local et régional, comme au plan national.

Certains ont souligné avec à-propos que les nouveaux arrangements institutionnels touchant le développement régional comme la disparition des CRÉ et des agences régionales de SSS allaient favoriser l'accroissement des inégalités régionales et locales. Dans les grandes villes comme Montréal, Québec, Sherbrooke, Longueuil, etc., les organismes communautaires coupés par le gouvernement du Québec conservent le soutien d'administrations publiques mieux pourvues en ressources. C'est ce qui se passe en particulier à Montréal et à Québec. Mais dans la majorité des territoires, les villes et les MRC n'ont pas le moyen d'aider les organismes communautaires. Dans des territoires comme le Bas-St-Laurent, Charlevoix, la Gaspésie, les organismes communautaires coupés par Québec ne peuvent pas se tourner vers le soutien des municipalités et des MRC qui elles-mêmes ont subi depuis 2015 une réduction de leurs ressources financières (Lachapelle et Bourque, 2016; Bourque et Lachapelle, 2016; Lachapelle, 2016).

Mais une fois qu'on a fait ces constats, quels scénarios privilégier ? S'installer dans la dénonciation permanente des transferts de pouvoirs vers les municipalités en répétant que l'argent ne suit pas ? S'engager dans la recherche des opportunités qu'ils offrent pour instaurer des pratiques et des politiques innovantes susceptibles de favoriser le développement social local et régional ? Ce dernier scénario est celui que favorise Jean-François Aubin, un conseiller municipal de la Ville de Trois-Rivières détenant une riche expérience d'intervention dans le domaine de la revitalisation des communautés locales et régionales. Voici comment il s'exprimait sur les enjeux du pacte fiscal, lors d'une communication dans un colloque du CRISES et du CIRIEC Canada en mai 2016 :

« Les villes / MRC peuvent prendre toute mesure de développement régional incluant l'entreprenariat en économie sociale et solidaire (...) On est dans une tendance où il y a un accroissement des pouvoirs des gouvernements de proximité. Pour le meilleur et le pire. Cela appelle le milieu municipal à se situer autrement. Avant on s'occupait des routes, des vidanges, etc. Maintenant on doit s'occuper de développement social. Mais comment faire cela ? Comment innover dans cela ? C'est ici que la recherche devient un enjeu important. Comment intégrer dans la vie municipale la question du développement durable, du développement social ? » (Aubin, 2016).

Je partage cette façon de voir. Le moment est venu pour les élus, les acteurs socioéconomiques et les chercheurs de s'investir dans les nouveaux champs de responsabilité confiés aux pouvoirs publics locaux et régionaux. Les politiques économiques, sociales et environnementales ne relèvent pas seulement des gouvernements fédéral et provinciaux. Elles relèvent aussi des gouvernements locaux, au Québec comme ailleurs<sup>31</sup>. Mais pour les élus, les cadres municipaux, les acteurs socioéconomiques, les citoyens engagés dans les communautés locales et les chercheurs, il y a un virage à effectuer, de nouveaux réflexes à développer, de nouveaux apprentissages à faire pour être à la hauteur des nouvelles responsabilités qui incombent aux 1 135 municipalités québécoises (Comeau, 2012:11) et aux 92 MRC et agglomérations urbaines et municipalités locales qui exercent certaines compétences de MRC.

Ce virage commence par la prise de conscience de l'ampleur des politiques qui relèvent des municipalités. À cet égard, nous pouvons faire nôtre la définition de la politique municipale élaborée en 2009 par l'Alliance de recherche université communauté (ARUC)- Innovation sociale

---

<sup>31</sup> Quand j'ai commencé à travailler sur les politiques sociales, au début des années 1970, je n'étais pas porté à voir que les municipalités pouvaient être des acteurs incontournables et fiables dans ce champ de politiques. Je considérais presque que leur participation à la lutte contre la pauvreté et le chômage à partir des programmes de secours directs et de travaux publics pendant la crise des années 1930 avait constitué un accident de parcours qui n'avait pas à se reproduire dans les décennies ultérieures. Je pensais que l'État québécois et l'État fédéral devaient être les grands maîtres d'œuvre des politiques sociales québécoises. C'est ainsi que dans les 25 premières années de mes travaux et enseignements sur les politiques sociales, je m'intéressais peu à ce que faisaient ou ne faisaient pas les pouvoirs publics locaux en matière de politiques sociales. En somme, comme bien d'autres spécialistes des politiques sociales, je me concentrais sur les initiatives des gouvernements fédéral et provinciaux. Heureusement, depuis 1995, lorsque j'ai commencé à travailler sur les politiques de logement social avec soutien communautaire, en partenariat avec des acteurs au quotidien dans ce genre de politiques et de pratiques, j'ai eu la chance de découvrir l'importance du rôle des élus politiques et des acteurs sociaux locaux et j'ai commencé à en tenir compte dans mes travaux, mes enseignements et mes écrits.

et développement des communautés (ISDC) et rediffusée récemment par le Réseau québécois de développement social :

« Une politique municipale de développement social vise l'amélioration des conditions de vie de la communauté et la réduction des inégalités sociales et économiques; le développement social est intimement lié à l'action municipale en ce qui a trait à l'aménagement du territoire et l'urbanisme, le transport, le logement social, le sport, le loisir et la vie communautaire, la culture, la sécurité, l'économie, l'environnement, la vie démocratique » (ARUC-ISDC, UQO, 2009, cité dans RQDS, 2016).

Cette définition devient plus pertinente que jamais depuis la mise en œuvre du nouveau pacte fiscal. L'élargissement des champs d'intervention des municipalités signifie que la liste des expertises et compétences nécessaires pour intervenir dans le domaine municipal devient plus diversifiée et exigeante que dans le passé. En fait, comme le fait bien ressortir Yvan Comeau, c'est la nature même des municipalités en tant que palier de gouvernement qui est en train de muter :

« Désormais, 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. » (2012: 1).

Avec cette mutation des responsabilités sociales et politiques des municipalités, de nouveaux défis incombent aux élus et aux citoyens et citoyennes. Concernant les élus, Comeau établit une distinction entre trois types : les observateurs, les éclectiques, les solidaires (2012: XV et 84). Voici comment il cerne les traits distinctifs des élus solidaires qui nous intéressent particulièrement ici :

« Les solidaires sont également des conseillers municipaux dans une forte proportion, mais qui ont une perception positive de l'entrepreneuriat collectif. Toujours dans l'esprit de proportionnalité, ce sont plus souvent des femmes. Hommes ou femmes, ces personnes sont parfois jeunes. Scolarisées et ayant des revenus moyens et élevés, elles étaient impliquées dans des associations et des organisations de développement local avant leur élection. Le fait qu'elles exercent leur fonction dans des zones où l'économie sociale est florissante et où ont déjà réussi des démarches collectives de développement les encourage également à poser des gestes en faveur de l'économie sociale. » (Comeau, 2012: 84).

Évidemment, dans la présente section, je m'intéresse particulièrement aux élus solidaires, soit ceux et celles qui ont la fibre de l'engagement et du développement social.

### ***2.3.2 Deuxième enjeu : permettre aux élus solidaires de réseauter entre eux***

Le rôle des élus est déterminant pour le développement social. Un portrait des démarches régionales en développement social dans 19 régions préparé par le Collectif québécois de développement social (CQDS) et la Chaire de recherche du Canada en organisation

communautaire (CRCOC) souligne l'importance de la reconnaissance par les élus locaux des pratiques socioéconomiques novatrices sur leur territoire :

« (...) les réalités étudiées évoluent très rapidement dans le contexte actuel et un évènement, par exemple la reconnaissance ou non par les élus de la démarche, peut avoir un impact important sur son développement » (Verreault, Lussier et Bourque, 2016: ix).

Les administrations publiques des villes, ce qui inclut les élus et leurs fonctionnaires, ne sont pas suffisamment préparées pour relever les nouveaux défis. D'après Aubin, « Les cadres dans le milieu municipal sont peu formés dans ces choses-là. Le partenariat avec la société civile se pose » (Aubin, 2016). « D'où l'importance grandissante du travail avec les élus municipaux et leur personnel administratif » (Lachapelle, 2016: 7-8; Comeau, 2012).

Les élus et les administrateurs publics locaux qui s'intéressent au développement économique et social ont de la difficulté à réseauter et à s'outiller parce qu'il leur manque des lieux et des traditions susceptibles de les aider à se concerter entre eux, s'informer, se former, s'entraider, développer une vision commune du développement. Pour bien me faire comprendre ici, je vais d'abord faire un petit détour en disant un mot au sujet d'un exemple français inspirant pour le Québec, le *Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES)*<sup>32</sup>. Voici quelques informations synthétisées dans un style télégraphique :

- Le RTES a été créé en 2002 avec un statut d'association. Il se définit comme « un réseau de collectivités territoriales qui s'engagent à travers une charte pour le développement de l'économie sociale et solidaire (ESS). Il a franchi en fin d'année 2015 le cap des 130 adhérents [collectifs], villes, intercommunalités, départements et régions qui ont manifesté le besoin d'un espace d'échanges et de coordination national<sup>33</sup> » (RTES, 2016b). On peut adhérer au RTES comme individus (des élus de collectivités territoriales) ou comme collectifs (associations, institutions).
- L'engagement du RTES en faveur de l'ESS coïncide tout à fait avec un engagement en faveur du développement économique, social, durable, local et régional. Le rapport moral présenté à l'Assemblée générale de juin 2016 le rappelle : « C'est ensemble que nous devons affirmer que l'ESS est une politique de transformation sociale anticipatrice, innovante certes créant de la richesse économique mais au-delà redonnant du sens au vivre ensemble » (RTES, 2016c: 3). En fait, on pourrait dire que ce qui intéresse le RTES, c'est la démocratisation de l'économie et de la société avec le renforcement de la contribution de l'ESS à une économie et à une société davantage plurielles.
- La gouvernance du RTES est assurée par un conseil d'administration comprenant uniquement des élus. Les membres de l'équipe salariale peuvent être invités à participer aux réunions en fonction du désir de la présidente (RTES, 2016b: 18; Dughera, 2016).
- Le RTES publie chaque mois une *Newsletter* destinée à 3 500 abonnés individuels et collectifs. Chacune de ces lettres mensuelles est un trésor d'informations. Par exemple, la *Newsletter* de juillet 2016 informe sur l'Assemblée générale du RTES du 16 juin; sur une

<sup>32</sup> J'encourage les lecteurs et lectrices intéressés à visiter le dynamique site internet du RTES (<http://rtes.fr/>) en portant attention à certaines publications récentes (RTES, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d et 2016e).

<sup>33</sup> En 2016, le RTES comptait dans son membership 48 villes (de 370 habitants à plus d'un million), 49 intercommunalités, 18 départements et 18 régions (RTES, 2016b).

étude touchant « les rôles des collectivités locales dans les dynamiques de pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) »; sur une journée « ESS et départements » ayant lieu le 7 juillet; sur une conférence en ligne sur les marchés publics ayant lieu le 9 septembre; sur un nouveau plan de développement de l'ESS adopté à Lille; sur le lancement des démarches de concertations pour les politiques régionales d'ESS, etc. (RTES, 2016a).

- Le RTES s'est fait au cours des dernières années un ardent promoteur d'une problématique de co-construction des politiques publiques en privilégiant certes les politiques des collectivités territoriales, mais sans négliger les impacts des politiques nationales et européennes sur les politiques municipales, communales, départementales et régionales (Fraisie, 2016a). Par exemple, dans le rapport moral de la direction présenté à l'AG du 16 juin 2016, on retrouve l'enlignement suivant : « Nous bataillons au niveau européen pour que les politiques d'ESS soient reconnues et valorisées dans toutes leurs dimensions territoriales et que la co-construction soit un marqueur de ce type de politique » (RTES, 2016c). Dans la *Newsletter* de septembre 2016, on apprend que le RTES organise le 4 novembre 2016 à Bordeaux un séminaire consacré à « la co-construction des politiques publiques » (RTES, 2016e).
- Le RTES valorise aussi le concept de co-construction des connaissances et les pratiques de recherche action qui en découlent. À cet égard, on constate que le RTES entretient des collaborations fortes avec le Réseau interuniversitaire d'ESS (RIUESS) qui tenait sa 16<sup>e</sup> Rencontre annuelle en mai 2016 à Montpellier. D'ailleurs, quand on participe aux activités de ces deux réseaux, on constate qu'un nombre significatif de chercheurs du RIUESS ont des liens étroits avec le RTES et qu'un nombre significatif d'élus et de cadres du RTES entretiennent des liens étroits avec le RIUESS<sup>34</sup>.
- À l'occasion de la tenue de la 4<sup>e</sup> Conférence nationale des collectivités locales autour de l'ESS tenue en juillet 2015, le RTES a remis au gouvernement un « Appel national en faveur de l'ESS » signé par 280 élues et élus locaux. Avec cet appel, « les élus s'engagent à développer l'ESS à travers la mise en œuvre de stratégies territoriales de l'ESS, construites avec les acteurs. À développer l'achat responsable. À permettre à l'ESS d'irriguer l'ensemble des politiques publiques. À soutenir l'innovation sociale. » (RTES, 2016b).
- Le RTES, tout en ciblant les élus locaux et régionaux, démontre constamment une préoccupation pour réfléchir et intervenir en établissant des alliances fortes avec les acteurs individuels et collectifs de la société civile et cela sans oublier les alliances avec des réseaux de chercheurs qui se préoccupent des mêmes objets et enjeux<sup>35</sup>.

Voilà pour le détour ! Certains pourraient dire : « Pourquoi ce détour pour parler du RTES en France ? N'avons-nous pas ici au Québec des lieux de réseautage équivalents pour rassembler les élus locaux qui s'intéressent à l'apport de l'ESS dans le développement social et économique des

<sup>34</sup> Pour accéder au site internet du RIUESS, suivre le lien : [www.riuess.org/](http://www.riuess.org/).

<sup>35</sup> Un exemple de cette alliance avec la recherche, au Colloque international Polanyi au Centre national des arts et métiers (CNAM) à Paris les 19 et 20 mai 2016, une session spéciale d'une demie journée a été organisée à partir d'une collaboration entre le RTES et le comité d'organisation du colloque sur le thème de la co-construction des politiques publiques. Cette session a permis de rassembler une douzaine de communications sur le thème dont la majorité était des études de cas. À la demande du RTES, j'avais accepté de faire une communication sur les balises théoriques du concept de « co-construction des politiques publiques » en m'inspirant d'un texte paru et d'un autre à paraître (Vaillancourt, 2015 et à paraître).

communautés locales et régionales ? Est-ce que les deux regroupements de municipalités dont nous disposons, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) ne sont pas en mesure de faire la même chose que le RTES en organisant des activités ou en créant des comités spéciaux susceptibles de soutenir les élus et les fonctionnaires locaux engagés dans la promotion de l'ESS dans une vision d'économie plurielle et de développement social ? Est-ce que des organismes comme le Chantier de l'économie sociale, le RQVVS, l'INM, le RQRI, le CPDC, Communagir, le TIESS, etc. n'ont pas démontré dans un passé récent leur capacité d'offrir aux élus et cadres municipaux des activités d'information et de formation visant à les sensibiliser, outiller et accompagner pour leur permettre de mieux fédérer leurs initiatives en matière de développement social ?<sup>36</sup>

Par exemple, Communagir s'est penché sur la question de « la participation des élus au développement collectif » à partir d'un chantier de réflexion (2015a et 2016). C'est ainsi que les membres de ce chantier

« ont décidé de se concentrer spécifiquement sur la collaboration avec les élus municipaux afin de comprendre ce qui contribue à leur participation ou non aux démarches de développement collectif. Ils ont ciblé l'engagement comme condition la plus significative. Ils ont travaillé à étoffer leur compréhension de ce qui favorise l'engagement des acteurs dans une action collective et de ce qui lui fait obstacle, notamment en dressant le portrait de plusieurs initiatives sur le terrain. » (Communagir, 2015b: 32).

Pour sa part, le Réseau québécois de développement social a produit un *Guide pratique pour l'élaboration d'une politique municipale de développement social* (RQDS, 2016).

Est-ce que ces initiatives s'apparentent à celles du RTES en France ? À cette question je réponds : Oui, il est vrai qu'il existe présentement au Québec un certain nombre de lieux, d'organisations et de réseaux qui peuvent offrir du soutien à des élus locaux qui ont la fibre du développement social. Mais ce qui manque présentement, c'est un réseau qui ne serait pas seulement conçu *pour* les élus dédiés au développement social, mais qui serait construit et dirigé *par* eux et elles. Nous connaissons un nombre croissant de maires, de préfets, de conseillers, de fonctionnaires de villes et de MRC qui ont une vision intégrée, c'est-à-dire indissociablement économique, sociale, écologique du développement. Toutefois, en l'absence de lieux et de réseaux qui leur appartiennent, ils et elles demeurent isolés et sous-alimentés intellectuellement, socialement et politiquement. À moins que certaines initiatives nouvelles soient en train d'émerger pour aider les élus solidaires<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Par exemple, en avril 2014, le TIESS a tenu à Longueuil un forum d'une journée avec plus de 200 participants dont certains élus municipaux sur le thème « Économie sociale et municipalités. Partenariat pour le développement des collectivités ». Lors de ce colloque, le TIESS, en se basant sur 12 études de cas, a présenté « 12 fiches présentant des partenariats innovants entre le milieu municipal et des entreprises d'économie sociale » (Gouvernement du Québec, 2014: 22). Autre exemple plus récent, les 7-9 septembre 2016, le Chantier de l'économie sociale a tenu à Montréal avec 1 300 participants un Forum mondial de l'économie sociale sur le thème « gouvernements locaux et acteurs de l'économie sociale ». Voir le lien internet suivant : <http://www.gsef2016.org/programme/inscription/>.

<sup>37</sup> La Fédération québécoise des municipalités (FQM) et l'Association des directeurs généraux des MRC du Québec (ADGMRCQ) ont créé en mars 2016 la Table de concertation du développement local et régional (TCDLR). La



Dans les années à venir, il ne suffira pas d'avoir un nombre croissant d'élus solidaires inscrits dans le développement social. Il faudra qu'un nombre croissant de villes et de MRC deviennent elles-mêmes solidaires.

### ***2.3.3 Troisième enjeu : permettre aux élus solidaires de travailler en partenariat avec la société civile***

Les nouveaux pouvoirs des villes appartiennent-ils seulement aux élus locaux et à leurs équipes administratives ? Doivent-ils les partager avec leurs employés syndiqués ? Doivent-ils les partager aussi avec les citoyens et les divers acteurs de la société civile ?

Dans une perspective de co-construction démocratique des politiques publiques, je plaide évidemment en faveur d'un pouvoir partagé entre les élus et les acteurs locaux et régionaux des sociétés civiles des territoires concernés. En conséquence, les élus locaux, en plus de réseauter entre eux, doivent apprendre à travailler en partenariat avec leurs alliés dans la société civile. Le développement de ces relations partenariales ne passe pas seulement par l'ouverture des élus aux concertations avec les acteurs individuels et collectifs concernés dans la société civile locale et régionale. Il passe aussi par l'ouverture des acteurs de la société civile à l'établissement de telles relations partenariales. Tout comme les élus municipaux, ces acteurs de la société civile doivent aussi prendre la mesure de leurs nouvelles responsabilités dans le contexte de l'élargissement des compétences des municipalités avec le nouveau pacte fiscal. En fait, comme le dit encore Jean-François Aubin, pour avancer ici, il faut : « s'appuyer sur des 'passeurs' [c'est-à-dire sur des élus ou des acteurs de la communauté ayant un pied dans deux milieux]; réinventer une gouvernance territoriale innovante et mobilisante; contribuer à la revalorisation des pouvoirs locaux. » (Aubin, 2016).

On revient ici aux réseaux locaux d'action collective dont il est question dans le titre même du colloque du 13 mai 2016 et de ce texte. Mais ce concept est plus large et intersectoriel que celui de réseaux locaux de services dont on parlait dans le réseau SSS il y a douze ans en misant d'abord sur la direction des établissements publics d'alors, les CSSS (voir section 2.1.1).

Qui sont ces acteurs de la société civile susceptibles d'apporter une contribution dans le développement de partenariats innovants avec les élus municipaux pour mettre en œuvre une

---

TCDLR est un lieu d'échange et de réflexion des gens qui travaillent avec les élus municipaux. Elle compte 12 sièges occupés par 2 DG de MRC, 1 DG de CLD, 1 DG de municipalité, 1 personne représentant les agents de développement rural, 1 aménagiste, 1 professionnel du développement économique membre de l'APDEQ, 1 représentant du Fonds de solidarité, 1 personne représentant le Réseau des SADC et CAE, 1 représentant de l'ADGMRCQ et 2 élus provenant de la FQM, 1 préfet et 1 maire. La TCDLR accueille aussi un observateur du ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (MESI). Elle a tenu un premier Rendez-vous du développement local et régional, le 27 avril 2016. Le Forum du 27 avril s'est ouvert par une conférence de Denise Verreault, directrice des Chantiers maritimes Verreault, et une présentation des groupes présents. Cette information précieuse m'a été transmise le 12 septembre par René Lachapelle qui la tenait de Maryse Drolet conseillère à la FMQ. Il restera à réfléchir sur les ressemblances et différences entre la démarche de la TCDLR au Québec et celle du RTES en France.

nouvelle vision du développement local intégré à la fois économique, social, culturel et durable ? Divay (2016) avance l'idée d'un triumvirat : le municipal, l'éducation et la santé pour surmonter un gros problème de fragmentation institutionnelle qui empêche de penser l'intégration. À mon sens, un tel périmètre serait trop étroit, surtout dans un contexte où les établissements et gestionnaires du réseau SSS, notamment les CIUSSS et les CISSS se sont repliés sur eux-mêmes et ne voient plus les déterminants sociaux de la santé et leurs porteurs dans les mouvements sociaux et les diverses mouvances de l'ESS et de l'action communautaire<sup>38</sup>.

Puisque les villes sont conviées à faire du développement économique, social et durable, elles ne sauraient se passer de la collaboration des acteurs économiques relevant de l'entreprise privée, publique et de l'ESS. À cet égard, comme l'a fait ressortir le Plan d'action gouvernemental sur l'économie sociale de 2014, les entreprises et initiatives de l'ESS et de l'action communautaire ne peuvent être que des « alliées naturelles des municipalités » :

« Reconnues comme le premier lieu d'appartenance et de citoyenneté, les municipalités jouent un rôle central dans le développement local et le bien-être de la population. De son côté, l'économie sociale est une façon d'inciter les citoyens à passer à l'action dans des projets collectifs qui répondent à leurs besoins, ce qui favorise le développement d'un milieu. Ces objectifs convergents amènent souvent les municipalités et les entreprises d'économie sociale à collaborer » (Gouvernement du Québec, 2014: 38).

Parmi les autres acteurs à inclure dans les actions et réflexions locales touchant le développement social, il y a les écoles, les commissions scolaires, les OMH, les syndicats d'employés des secteurs publics et parapublics, les CIUSS (sans oublier les composantes CLSC), les CPE, les Centres locaux d'emploi, les carrefours jeunesse emploi, les associations culturelles, les groupes environnementalistes, les organismes communautaires engagés dans la défense de droits et l'offre de services alternatifs aux personnes âgées et handicapées, les acteurs du logement social et communautaire, les associations sportives et de loisirs, etc.

Il importe aussi de s'appuyer sur la nouvelle famille d'organismes de soutien au développement social local identifiés dans la section 2.2. Ces organismes manifestent un intérêt croissant pour le travail avec les élus locaux dans les municipalités et les MRC. C'est le cas pour les 30 Tables de quartier de la Ville de Montréal, pour le RQVVS, pour le RQRI. Pour d'autres organismes, c'est une préoccupation plus récente mais bien sentie (Dynamo, Communagir, INM, RQDS, TIESS). Cette préoccupation aura à s'intensifier dans l'avenir.

---

<sup>38</sup> Présentement, dans les lieux nouveaux de réseautage des acteurs locaux et régionaux engagés dans la promotion du développement social et le développement des communautés, on constate la difficulté à mobiliser des gestionnaires et intervenants d'établissements publics du réseau SSS à la suite des réformes Couillard et Barrette. Ils et elles ne peuvent plus participer à certaines réunions sur leur temps de travail sans être pénalisés. On note une différence importante avec la situation qui prévalait il y a une dizaine d'années lorsque les gestionnaires et intervenants du réseau SSS avaient une vision plus large du domaine de la santé et du bien-être. Mais ce constat ne signifie pas qu'il faut cesser d'interpeler les dirigeants et professionnels des CIUSSS et des CISSS pour les inciter à participer au développement et aux activités des réseaux locaux d'action collective. D'ici quelques années, le balancier pourrait bien revenir du bon côté !

## 2.4 Les fondations, des alliés pour le développement local et régional ?

Dans la section 2.2 consacrée à une dizaine d'organismes et de réseaux communautaires qui ont émergé au cours des 20 dernières années et soutiennent de façon novatrice le développement territorial intégré des communautés locales et des régions, on a vu que la majorité de ces organisations recevaient un soutien important de certaines fondations :

- Trois ont bénéficié de l'aide de la FLAC : le RQDS (Réseau québécois de développement social), Communagir et le CPDC (Collectif des partenaires en développement des communautés).
- Trois ont bénéficié de l'aide de la Fondation de la Famille J.W. McConnell : le RQRI (Réseau québécois de revitalisation intégrée), Dynamo et l'INM (Institut du Nouveau Monde).
- Deux ont bénéficié de l'aide du Centraide du Grand Montréal : les Tables de quartier de Montréal et Dynamo.

On le voit, certaines fondations soutiennent de façon tangible cette nouvelle famille d'associations qui résistent aux politiques d'austérité et travaillent en faveur du développement social des communautés. Dans le contexte des politiques d'austérité, le financement public des organismes communautaires a subi des réductions considérables. Dans les années 1990, il n'était pas rare que la croissance annuelle du soutien de l'État québécois aux organismes communautaires se situe autour de 10 %. Ces années-ci, elle est plafonnée à 1 ou 2 % par année. Alors, il est peu surprenant que plusieurs organismes communautaires se tournent vers les fondations et les Centraide pour combler le soutien étatique perdu.

Certes, le rapprochement entre le monde de la philanthropie et celui des organismes communautaires et bénévoles soulève des inquiétudes dans certains milieux. D'une part, plusieurs se demandent si ce rapprochement ne contribue pas à légitimer le désengagement de l'État. D'autre part, plusieurs s'inquiètent de ce que l'argent octroyé aux organismes communautaires par la philanthropie puisse tout simplement conduire à l'instrumentalisation politique et à la perte d'autonomie de ces derniers<sup>39</sup>. Ces interrogations alimentent au Québec certains débats virulents concernant le rôle des fondations et, dans ces débats, la FLAC se trouve particulièrement ciblée.

Pour contribuer à la réflexion, j'aborde deux points. D'abord, je rappelle l'ambiguïté de la terminologie dominante utilisée pour parler des fondations et de la philanthropie et je plaide en faveur d'un cadre conceptuel qui refuse de voir les fondations dites « privées » comme si elles étaient privées à but lucratif et condamnées, en raison de leurs origines, à toujours agir comme si elles étaient verrouillées aux principes des entreprises privées marchandes. Puis, dans un deuxième point, j'applique ce cadre d'analyse au cas de la FLAC.

---

<sup>39</sup> Dans ce dernier cas, les gens de ma génération peuvent se demander si on n'assiste pas tout simplement à un transfert aux fondations d'une thèse à la mode qu'on appliquait à l'État il y a 30 ans en affirmant que l'argent offert par l'État aux organismes communautaires ne pouvait que conduire à l'instrumentalisation politique de ces derniers. J'ai noté que Sylvain Lefèvre et Annabelle Berthiaume soulevaient une interrogation semblable à la mienne dans un encadré intitulé « Financement des groupes communautaires et défense de leur autonomie : Quand l'État était la menace... » (2016: 32-33, encadré 4).

### ***2.4.1 La terminologie ambiguë des lois fiscales canadiennes concernant les fondations***

Comme on l'a dit dans deux textes auxquels je suis associé (Chamberland *et al.*, 2012; Gazzoli *et al.*, 2014), au cours des dernières décennies, il y a eu une pénurie de recherche sur les fondations et la philanthropie au Canada et au Québec. Dans un tel contexte, les chercheurs et intervenants qui s'intéressent aux activités philanthropiques sont enclins à parler d'elles en reprenant à leur compte et sans distance critique la terminologie qui est utilisée dans la législation fiscale canadienne qui s'inspire elle-même de la législation fiscale américaine. C'est ainsi qu'au Canada et au Québec, à la remorque du lexique dominant établi par les législateurs et vulgarisé dans le répertoire de l'Agence de revenu du Canada (ARC), les chercheurs dans le domaine de la philanthropie reprennent à leur compte les distinctions et définitions établies concernant « trois types d'organismes de bienfaisance enregistrés canadiens (OBEC) ». Ces trois types d'OBEC sont les fondations « privées », les fondations « publiques » et les « œuvres de bienfaisance ». Pour rendre clair l'argument que je développe dans cette section, je reprends les trois définitions de l'ARC en commençant par celle de la « fondation privée » qui possède les sept caractéristiques suivantes :

- « 50 % de ses dirigeants ou plus peuvent être avec lien de dépendance entre eux;
- reçoit la majorité de son financement surtout d'un donateur ou d'un groupe de donateurs qui sont avec lien de dépendance;
- est constituée en tant que société ou fiducie;
- a des fins qui relèvent exclusivement de la bienfaisance;
- peut mener elle-même ses propres activités de bienfaisance;
- peut faire des dons à d'autres donataires reconnus;
- ses revenus ne peuvent être utilisés pour le bénéfice personnel de ses membres, de ses actionnaires ou de ses dirigeants. » [on reconnaît ici le critère de la non-lucrativité] (Gazzoli *et al.*, 2014 : 170).

Quant à la « fondation publique », elle partage avec la « fondation privée » les cinq dernières des sept caractéristiques et s'en distingue à partir des deux premières caractéristiques suivantes :

- « plus de 50 % de ses dirigeants doivent être sans lien de dépendance entre eux;
- reçoit habituellement son financement de plusieurs donateurs sans lien de dépendance. » (Gazzoli *et al.*, 2014:170).

Quant à « l'œuvre de bienfaisance », elle se distingue de la fondation privée et de la fondation publique de par le fait qu'elle « consacre ses ressources principalement à des activités de bienfaisance qu'elle mène elle-même » (Gazzoli *et al.*, 2014:170).

En vertu de cette terminologie, le répertoire de l'ARC informe qu'il y a au Canada un total de 85 327 OBEC qui se ventilent en 5 018 fondations privées, 5 055 fondations publiques et 75 254 œuvres de bienfaisance (Ibid., 176). Au Québec en 2011, toujours en tenant compte des catégories du répertoire de l'ARC, « parmi les 14 000 œuvres de bienfaisance de tous acabit

(...), on retrouve 1 100 fondations publiques et 800 fondations privées » (Chamberland *et al.*, 2012: 61).

L'article de Gazzoli *et al.* (2014: 176) dont je demeure solidaire insiste sur « le besoin de s'outiller de nouveaux cadres théoriques qui permettent de ne pas se laisser enfermer dans la classification juridique des fondations ». À cet effet, notre texte, en s'appuyant sur certains écrits européens, propose que les fondations et d'autres organisations philanthropiques, incluant les Centraide au Québec et les *United Way* au Canada, peuvent fort bien être perçues et analysées comme faisant partie de l'ESS ou du tiers secteur à l'intérieur d'une problématique d'économie plurielle (Ibid.: 179, 182-185). De toute manière, « la Loi de l'impôt du gouvernement canadien reconnaît les fondations comme étant des organismes sans but lucratif » (Ibid.:182), ce qui renvoie au septième critère sur la non-lucrativité<sup>40</sup>.

Toutefois, en affirmant que les fondations, sur le plan de leur statut juridique, appartiennent objectivement à l'ESS et au tiers secteur, nous ne disons pas que sur le plan de leurs pratiques elles agissent inmanquablement en conformité avec les principes et les valeurs de l'ESS et du tiers secteur. Au contraire, tel que nous l'avons avancé dans notre article :

« (...) dans leurs pratiques [soit celles des fondations], à la faveur de l'éclairage de l'économie plurielle, il est possible de déployer une analyse sociopolitique attentive aux diverses configurations ou formes d'hybridation spécifiques résultant des transactions entre les principes de l'ESS (réciprocité), de l'économie privée (concurrence) et de l'économie publique (redistribution). » (Gazzoli *et al.*, 2014: 165).

En somme, les fondations, tout comme d'autres composantes de l'ESS ou du tiers secteur telles les coopératives, les associations et les mutuelles, peuvent reproduire dans leurs pratiques les principes et les valeurs autres que celles de l'ESS, que ce soit les principes de l'économie privée marchande ou ceux de l'économie publique. Il se peut aussi qu'une fondation, classifiée comme fondation privée par l'ARC et perçue comme faisant partie de l'ESS et du tiers secteur dans notre cadre conceptuel, agisse en reproduisant les principes de l'entreprise privée marchande. Mais cela n'est pas une raison de laisser entendre qu'il doit toujours en être ainsi et que les fondations classifiées comme « privées » par l'ARC sont destinées à reproduire pour toujours dans leurs pratiques les principes de profitabilité et de concurrence des entreprises du secteur privé marchand. Autrement dit, à partir de l'approche théorique que nous préconisons, « il s'avère alors possible de scruter avec plus de minutie les pratiques et les modes de gouvernance des fondations, d'établir leur conformité aux principes collectifs et démocratiques et d'analyser leur rôle en tant qu'acteur social porteur d'un projet d'intérêt général plus ou moins alternatif ou innovateur dans leur milieu respectif » (Gazzoli *et al.*, 2014: 186; Chamberland *et al.*, 2012: 57).

Dans un article récent, Savard, Bourque et Lachapelle (2015: 35) ont pris en considération nos positions sur le fait que les fondations dites « privées », en dépit des définitions données par l'ARC, relèvent du tiers secteur et de l'ESS, ce qui ne les empêche pas d'avoir souvent dans les faits des pratiques qui sont inspirées des valeurs et principes de l'économie privée capitaliste.

---

<sup>40</sup> Pour une explication théorique plus poussée sur l'appartenance des fondations à l'ESS et au tiers secteur voir aussi le cahier de recherche plus élaboré qui fonde l'article de 2014 (Chamberland *et al.*, 2012: 52-58).

Mais il se peut aussi que les fondations dites privées puissent, avec les années, s'éloigner des principes de l'économie privée commerciale pour se rapprocher des principes de l'ESS et de l'économie publique dans un contexte d'économie plurielle.

De son côté, Jean-Marc Fontan rejoint nos préoccupations en soulignant que les « fondations subventionnaires » -sur lesquelles il se penche et qui représentent une partie des fondations privées et publiques recensées par l'Agence de revenu du Canada (ARC)- ont « une identité qui est à la fois plurielle et singulière et qui demande à être définie non pas administrativement par le législateur public, comme actuellement, mais bien collectivement, en permettant de bien distinguer en quoi les actions des fondations subventionnaires ne relèvent ni d'une logique marchande, propre au marché, ni d'une logique redistributive, propre à l'État. » (Fontan, 2016: 114). Autrement dit, si on s'en tient aux pratiques des fondations qualifiées de privées selon la nomenclature de l'ARC, elles peuvent, à partir de notre cadre d'analyse, être identifiées comme relevant d'une logique d'action marchande, ou redistributive, ou solidaire, ou encore, comme c'est souvent le cas, d'une logique d'action hybride irriguée par une diversité de principes économiques propres au secteur privé lucratif, au secteur public et au tiers secteur. Mais c'est l'examen rigoureux des pratiques des fondations qui va nous permettre de cerner leur « identité en tant qu'acteur social », laquelle est « un fait socialement encastré et historiquement défini » (Fontan, 2016: 123).

En fait, pour trancher quelles sont les véritables orientations (ou « logiques d'action ») des fondations canadiennes et québécoises dites privées, selon la classification de l'ARC au Canada, il faut faire des études de cas avec des outils méthodologiques qui ont fait leurs preuves, tels ceux que nous avons utilisés au CRISES et au LAREPPS pour faire des centaines de monographies d'entreprises et d'organisations depuis 30 ans.

« À cet égard, les outils conceptuels développés par l'approche de l'économie plurielle nous apparaissent d'une aide précieuse afin d'approfondir certaines dimensions organisationnelles et institutionnelles des fondations. Ces dimensions renvoient notamment aux règles collectives de fonctionnement, aux modes de gouvernance, à la participation démocratique et aux partenariats. Au-delà de la simple appartenance des fondations au tiers secteur, ou de la détermination de leur statut juridique selon la loi (privée ou publique), l'approche de l'économie plurielle -une fois levées certaines ambiguïtés quant aux risques de confusion conceptuelle avec les désignations juridiques de « privée ou publique »- permet de poser des questions cruciales sur le mode d'opération et les orientations adoptées par ces fondations ainsi que leur rôle au sein des sociétés. » (Chamberland *et al.*, 2012: 60).

## 2.4.2 Leçons à tirer du cas de la FLAC<sup>41</sup>

Attendu l'importance des débats relatifs à la FLAC dans le contexte actuel au Québec, je vais maintenant me pencher sur elle en tenant compte des points de repère théoriques que je viens de présenter. Je le fais sans avoir la prétention ni les moyens de faire une étude de cas exhaustive, mais en suggérant quelques pistes d'analyse qui pourraient être déclinées plus systématiquement dans une véritable étude de cas. À cet effet, je structure les pages qui suivent en quatre temps. D'abord, je rappelle les origines de la FLAC. En deuxième lieu, je mentionne sa mission. Troisièmement, je résume l'expérimentation des quatre partenariats public-philanthropie (PPP) entre le gouvernement du Québec et la FLAC. Enfin, je propose une analyse de l'évolution de la FLAC au cours de ses quinze premières années d'existence en distinguant deux périodes.

### 2.4.2.1 LES ORIGINES DE LA FLAC

Il faut revenir sur les origines de la FLAC qui sont souvent présentées comme suspectes et utilisées pour prophétiser, qu'attendues ses origines, la FLAC était vouée tout au long de son existence à reproduire les principes et les façons de faire de la famille Chagnon du temps où elle était engagée dans les affaires capitalistes.

La FLAC a été créée en 2000 à la suite de la vente du Groupe Vidéotron et de ses filiales au groupe Quebecor Media inc. avec le soutien d'une institution financière publique québécoise, la Caisse de dépôts et de placements du Québec (CDPQ) qui a rendu possible la transaction en y investissant 3,2 milliards \$. À partir des fonds ramassés dans cette transaction, la famille Chagnon a créé la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC), en aménageant une dotation de 1,4 milliard \$ pour assurer sa capitalisation de départ, ce qui faisait de la FLAC dès ses origines la « fondation privée » la plus riche du Québec selon le répertoire de l'ARC<sup>42</sup>. Évidemment, comme c'est souvent le cas dans des opérations de ce genre, la famille Chagnon a bénéficié au passage d'un crédit d'impôt de près de 500 millions \$ (Bélair-Cirino, 2016). C'est ce qui fait dire à Savard, Bourque et Lachapelle que, depuis ses origines « FLAC posed a problem in that the source of its capital primarily took the form of a major tax shelter that deprives the Québec provincial government of hundreds of millions of dollars in potential revenue » (2015: 34).

À cet égard, on peut se demander si les origines privées marchandes de la FLAC ont pour conséquence d'amener inéluctablement cette dernière à avoir des pratiques privées marchandes tout au long de son existence. C'est le type de conclusion que propose un article d'Annabelle Berthiaume (2016) consacré à la FLAC, lorsque l'auteure termine son texte en écrivant : « L'arrivée de la philanthropie d'affaires dans le milieu communautaire comme ailleurs

<sup>41</sup> Pourquoi ai-je décidé de cibler la FLAC ? Parce qu'elle est la fondation la plus riche du Québec avec son fonds de dotation de 1,7 milliard \$. Parce qu'elle est souvent visée depuis 10 ans au Québec dans les débats publics sur le rôle des fondations. Parce qu'elle entretient des liens étroits avec les acteurs locaux et régionaux de développement social. Parce que, à certaines conditions, elle pourrait devenir un allié stratégique des forces d'innovation et de transformation sociales dans la résistance aux politiques d'austérité.

<sup>42</sup> En tenant compte des avoirs, la FLAC était en 2011 la première fondation québécoise et la deuxième fondation canadienne (Gazzoli *et al.*, 2014: 180). En 2016, son fonds de dotation se situerait entre 1,7 et 1,8 milliard \$ (Bélair-Cirino, 2016).

pose toutefois une question fondamentale : le marché peut-il à lui seul régler les problèmes qu'il a créés ? » Que veut dire l'auteure lorsqu'elle se réfère ainsi au « marché » ? Je pense bien qu'elle se réfère à la logique de l'entreprise privée capitaliste qui se retrouvait jusqu'en 2000 dans le Groupe Vidéotron dirigé par André Chagnon et qui aurait été transférée, depuis 2000, dans la Fondation privée dirigée par la famille Chagnon. Pour Berthiaume et ceux qui partagent sa vision, il n'y a pas de distinction importante à établir entre les deux identités. L'entreprise privée à but lucratif qu'était le Groupe Vidéotron au temps des Chagnon relevait de la même philosophie marchande que celle dont relèverait maintenant la fondation privée qu'est la FLAC. Le mot privé, dans les deux cas, a la connotation péjorative de privé à but lucratif. Les deux initiatives -soit le groupe Vidéotron jusqu'en 2000 et la FLAC depuis 2001- appartiennent au monde « des affaires » ou de l'économie marchande. Si bien que la FLAC est associée à « la philanthropie d'affaires ».

On trouve ici un bel exemple de la confusion qui s'instaure lorsqu'on demeure prisonnier de la terminologie de l'ARC. Dans un tel contexte, la FLAC, créée à partir des capitaux de la famille Chagnon à la suite de la vente de Vidéotron à Quebecor, serait vouée inexorablement à reproduire les valeurs et principes du marché, c'est-à-dire les logiques d'action de l'économie privée marchande tels la lucrativité et la concurrence. D'où l'étiquette de « philanthrocapitalisme » qui est brandie en s'inspirant d'écrits américains<sup>43</sup>. Ce concept, voire cet « idéal-type du philanthrocapitalisme » au sein de la philanthropie privée (Lefèvre et Berthiaume, 2016:20), prend pour acquis que les fondations créées à partir du capital issu d'entreprises capitalistes (comme c'est le cas pour la FLAC au Québec), en demeurant elles-mêmes capitalistes, continuent d'agir en fonction des principes de l'économie privée marchande et ne peuvent pas agir autrement<sup>44</sup>. En somme, le raisonnement devient très simple : d'un côté, les entreprises privées capitalistes créent les problèmes sociaux; de l'autre, les fondations privées capitalistes ne peuvent pas les régler parce que, à toutes fins pratiques, ce sont elles qui les ont créés<sup>45</sup>.

#### 2.4.2.2 LA MISSION DE LA FLAC

Sur son site internet, la FLAC définit ses orientations de la façon suivante :

---

<sup>43</sup> Sur les origines du philanthrocapitalisme, voir Lefèvre et Berthiaume, 2016: 20-21; Edwards, 2008.

<sup>44</sup> Qu'on me comprenne bien ici. Je ne dis pas qu'il n'arrive pas que les fondations privées familiales créées à partir des fortunes des entreprises privées familiales reproduisent les valeurs capitalistes marchandes de ces entreprises. Je pense même qu'il se pourrait que cela arrive souvent. Non, ce que j'affirme, c'est que les fondations « privées » au sens du répertoire de l'ARC sont sur le plan du statut des organisations du tiers secteur qui ont leurs propres instances de gouvernance et qu'elles peuvent à ce titre se distancer des principes marchands des entreprises privées qui les ont créées. Autrement dit, les fondations dites privées ne sont pas *ontologiquement* vouées à reproduire les valeurs marchandes des entreprises qui ont fourni leur fonds de dotation. Pour clarifier la situation de leur identité, il faut tenir compte de l'évolution de leur pratique dans le temps.

<sup>45</sup> Je n'entre pas ici dans la discussion sur les causes des problèmes sociétaux. Mais j'apprécie l'angle d'analyse fourni par Benoît Lévesque à l'effet que « la plupart des problèmes sociaux proviennent de l'écosystème » qui environne le système philanthropique et interagit avec lui. Cet écosystème comprend certes l'entreprise privée, mais aussi l'entreprise sociale, la société civile, les pouvoirs publics, etc. (2016: 161 et 191).



« Les ambitions de la Fondation sont de contribuer au développement et à l'amélioration de la santé par la prévention de la pauvreté et de la maladie, en agissant principalement auprès des enfants et de leurs parents et en ciblant particulièrement la réussite éducative des jeunes québécois ».

Ce qui ressort dans l'énoncé de mission de la FLAC depuis ses origines, c'est l'accent mis sur les activités de prévention dans la poursuite de la promotion de la santé et de l'éducation. Cette visée ressort clairement dans l'intervention de Jean-Marc Chouinard, alors vice-président de la fondation, dans un colloque du LAREPPS en mai 2010 :

« Une fondation est un organisme à but non lucratif. C'est un engagement financier irrévocable de ses créateurs. Mais au-delà de la partie financière, cela signifie aussi donner et s'engager. Contribuer de façon désintéressée à l'œuvre et au bien commun. C'est un geste de solidarité. (...) La Fondation Chagnon (...) se voulait engagée, et non pas simplement un bailleur de fonds. Engagée dans le sens d'accepter la responsabilité de contribuer à l'atteinte de certains résultats. Engagée parce qu'elle soutient l'engagement des autres dans des campagnes pour le changement. Par exemple, la Fondation est partenaire du Collectif pour un Québec sans pauvreté. » (Chouinard, 2012: 81).

Il est possible ici de détecter une certaine contradiction entre, d'une part, la mission très préventive de la FLAC et, d'autre part, le virage curatif, voire médicalo et hospitalo-centriste, effectué par le réseau SSS depuis la fin des années 1990 et dont il a été question dans ma rétrospective historique. En somme, au moment où le gouvernement du Québec et la FLAC ont noué leurs partenariats, au cours des années 2007 à 2009, leur évolution dans le domaine de l'action sociosanitaire et de la lutte anti-pauvreté allait dans des directions inverses<sup>46</sup>. Cette contradiction a pu, au fil des ans, freiner l'approfondissement des relations collaboratives entre les deux parties prenantes impliquées dans la conception et l'opérationnalisation des PPP.

#### 2.4.2.3 QUATRE PARTENARIATS AVEC LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Il faut revenir sur les expérimentations des partenariats public-privé (PPP) impliquant un partenariat entre la FLAC et le gouvernement du Québec. Ces partenariats ont été qualifiés à l'époque de Partenariats public-philanthropie et de PPP sociaux (RIOCM, 2015). La FLAC a créé au total quatre partenariats avec le gouvernement du Québec :

- *Québec en forme* en 2007. « En 2007, une entente de 400 millions \$, sur dix ans, est signée entre le ministère de la Santé et des Services sociaux (200 millions \$) et la FLAC (200 millions \$) pour la promotion des saines habitudes de vie. Date d'échéance prévue du partenariat : 2017.
- *Avenir d'enfants* en 2009. Ce fonds pour le développement des jeunes enfants est créé avec un budget de 400 millions \$ sur dix ans s'étendant de 2009 à 2019. Le ministère de la Famille et des Aînés y contribue pour 150 millions \$, tandis que la Fondation contribue avec

<sup>46</sup> Jean-Marc Fontan soumet une interrogation similaire à la mienne lorsqu'il écrit : « Comment interagir avec l'État lorsqu'il s'enlise dans la voie de la nouvelle gestion publique (*new public management*) et qu'il en arrive à oublier que tout ne se résume pas pour lui à limiter son action à une gestion saine et équilibrée des avoirs publics, au meilleur coût possible, en l'amenant à réduire au minimum ses engagements sociaux, ses responsabilités environnementales et ses capacités d'action et de législation ? » (2016: 126).

250 millions \$. Ce partenariat a pour mission de contribuer au développement des enfants de 0 à 5 ans vivant en situation de pauvreté. Ce fonds permet de soutenir 139 communautés locales au Québec. Date d'échéance du partenariat : 2019.

- *Réunir réussir* en 2009. Dans le cadre de sa stratégie jeunesse 2009-2014, le gouvernement (Secrétariat à la jeunesse) a annoncé, conjointement avec la FLAC, un investissement de 50 millions \$ en 5 ans, partagé à part égale par les deux partenaires, pour la persévérance scolaire. La date d'échéance de ce partenariat est l'année 2015 et la FLAC a ajouté un financement de 2,5 millions \$ pour rendre moins abrupte la fin des activités.
- *L'appui pour les proches aidants en 2009*. Il s'agit de la création d'un fonds de soutien pour les proches aidants des aînés. Ce fonds est de 200 millions \$ sur dix ans. L'État québécois, via le ministère de la Famille et des Aînés, contribue à hauteur de 150 millions \$, pendant que la famille Chagnon contribue avec un investissement de 50 millions \$, en utilisant sa société Sojecci II ltée. (ROCFM, 2016).

Donc, au total, au fil des ans, la FLAC a investi 527,5 millions \$ dans les quatre partenariats ou PPP sociaux, ce qui impliquait des déboursés de 55 millions \$ par année en moyenne pendant les années où les quatre partenariats roulaient en même temps, c'est-à-dire de 2009 à 2015 (Coalition anti-PPP sociaux, 2014 : annexe).

Ces partenariats souvent nommés PPP ont impliqué la création et le fonctionnement de quatre sociétés de gestion. La gouvernance de ces sociétés de gestion est assumée par un organisme à but non lucratif (OBNL) qui assure la gestion du programme à partir de règles définies par la loi. Dans le cas du partenariat *Avenir d'enfants*, par exemple, la loi prévoit un conseil d'administration de 10 personnes, dont 4 sont nommées par le gouvernement et 4 par la FLAC, tandis que les 2 autres sont proposées conjointement par la Fondation et le gouvernement.

Avec le recul du temps, on peut s'interroger sur les motifs qui ont amené la FLAC à co-construire<sup>47</sup> de cette manière des politiques publiques avec le gouvernement du Québec au moment même où la direction de ce gouvernement appartenait au PLQ, un parti politique de centre droit qui, sous la direction néolibérale de Jean Charest et de Philippe Couillard, cherchait justement à se distancer des éléments du modèle québécois que la FLAC semblait vouloir consolider comme la prévention, les déterminants sociaux de la santé, le dialogue social avec les acteurs de la société civile dont ceux du mouvement communautaire.

Par contre, ce qui est typique de ces partenariats entre la FLAC et le gouvernement du Québec, c'est que leur mise en œuvre a eu pour effet, pour le meilleur et le pire, d'opérer des rapprochements entre la FLAC et des centaines d'organismes communautaires anciens et nouveaux, ce qui en bout de ligne a permis éventuellement de faire bouger les débats, les pratiques et les positions des divers acteurs concernés.

---

<sup>47</sup> La co-construction des PPP impliquant la FLAC et le gouvernement du Québec est demeurée peu démocratique dans la mesure où plusieurs parties prenantes concernées étaient exclues des processus de délibération et de prise de décision, notamment les organismes communautaires.

#### 2.4.2.4 UNE PREMIÈRE PHASE : DES RELATIONS VERTICALES AVEC LE MOUVEMENT COMMUNAUTAIRE

Sur le plan de l'analyse, on peut distinguer deux phases dans l'évolution de la FLAC notamment au chapitre du type de relations qu'elle établit avec les organismes communautaires qui participent à la mise en œuvre des partenariats ou PPP qu'elle a établis avec le gouvernement du Québec.

Au cours des premières années de l'expérimentation des partenariats avec le gouvernement du Québec, la FLAC a fait plusieurs erreurs et maladresses en utilisant une approche descendante qui s'est avérée irrespectueuse des communautés locales et sectorielles visées, comme le mentionne Gilles Beauchamp, un organisateur communautaire à la retraite qui suit depuis longtemps le dossier des rapports entre les fondations et les organismes communautaires :

« Dans une période où les nouveaux projets et budgets de développement [des pouvoirs publics] sont rares, plusieurs questionnaient le pouvoir de cette fondation privée d'influencer ainsi l'orientation des politiques publiques. Un questionnement qui devint irritation lorsque les interventions du premier rejeton de cette fondation (Québec en forme) ont montré peu de respect pour les pratiques déjà ancrées de concertation dans les milieux. Il n'en fallait pas plus pour que, dans certains réseaux, le nom de Chagnon devienne synonyme d'une intervention de droite. » (Beauchamp, 2013).

Faut-il le rappeler, cette tendance des sociétés de gestion de la FLAC à imposer « des programmes thématiques et des modalités de gestion très normées » survenait à un moment particulier puisque, en ces années de gouvernement Charest, les organismes communautaires s'inquiétaient au sujet de l'avenir de leur « mission globale » menacée par la montée de la mode du financement par projets (Lachapelle, 2016; Jetté, 2008 et à paraître; White, 2008).

Plusieurs écrits documentent l'existence et la nature d'une première phase dans la jeune histoire de la FLAC qui se caractérise par l'établissement de relations *top down* entre les fonds créés par les PPP et les organismes communautaires (Lesemann, 2008 et 2011; IRIS, 2013; Savard, Bourque et Lachapelle, 2015; Chamberland *et al.*, 2012 : 57; Gazzoli *et al.*, 2014; FQOCF, 2016). Pour entrer davantage dans le vif du sujet, je m'arrête sur deux textes de Lesemann qui ont contribué à structurer les débats et les écrits au cours des dernières années.

Dans un premier texte publié sur « l'irruption des fondations privées dans le communautaire », Frédéric Lesemann (2008) s'est montré sévère et cinglant concernant la Fondation Chagnon, en mentionnant sa tendance à emprunter « explicitement au langage du marché et du contrat », de même qu'à imposer sa « culture marchande », ses plans et ses méthodes au gouvernement du Québec et aux organismes communautaires. Je le cite :

« On [c'est-à-dire la FLAC] est avec l'État, oui, mais pour le changer ! Et introduire la culture du marché dans un secteur public jugé réfractaire et inefficace (...). On est bien en présence de l'implantation *d'une nouvelle gouvernance dans laquelle l'acteur privé tend à se substituer à l'acteur public*, au moins dans les secteurs dans lesquels il choisit d'intervenir. Un pas majeur est franchi dans cette implantation d'un nouveau type d'intervention, *tout aussi technocratique, top-down*, que l'intervention gouvernementale, à la différence radicale qu'elle se donne la liberté de choisir ses lieux, ses populations

objets de ses interventions, alors que les politiques publiques sont encadrées et conditionnées par leur mission d'universalité et leur caractère illimité dans le temps.» (Lesemann, 2008).

Cet extrait permet de le constater, le premier article de Lesemann était plutôt accablant pour la FLAC et pessimiste sur sa capacité de s'autocritiquer et de se ressaisir<sup>48</sup>. Il évoque le danger que « l'acteur privé » (la FLAC), en suivant sa « culture marchande », parvienne à faire dévier « l'acteur public » (l'État québécois) de sa mission d'intérêt général. Néanmoins, dans sa conclusion, Lesemann entrouvrait une porte moins sombre en se demandant si les organismes communautaires et les communautés locales, notamment les plus mobilisés, ne pourraient pas forcer la FLAC à modifier sa façon d'intervenir. Autrement dit, Lesemann se demande si la FLAC, sous la pression du mouvement communautaire, ne pourrait pas être amenée à soumettre ses projets d'intervention « aux *impératifs démocratiques d'une approche bottom-up*, fondée sur l'histoire et l'ancrage territorial et/ou identitaire des groupes concernés, de négocier un rapport de partenariat respectueux de leur dynamique politique propre. Bref, de véritablement coproduire l'action. » (Lesemann, 2008).

Trois ans plus tard, Lesemann (2011) a publié un nouvel article sur « les nouvelles fondations privées » qui, telle la FLAC, cherchent à établir des relations privilégiées avec les organismes communautaires. Dans ce texte, il dit continuer d'endosser le « diagnostic et les stratégies suggérées » dans son article antérieur, mais il ajoute le faire « avec moins d'inquiétude quant aux enjeux démocratiques ». Il dit ne plus penser que les initiatives de la FLAC vont permettre de s'acheminer, comme il l'anticipait deux ans auparavant, « vers un nouveau mode [néolibéral] de dispensations de services, vers une nouvelle gouvernance de ces services et, par extension, des relations entre les grands acteurs de la gouvernance des sociétés : le marché, l'État, les familles et les organisations de la société civile », en incluant les organismes communautaires ou les associations (Lesemann, 2011: 94). Pour Lesemann, la volonté des fondations privées comme la FLAC « d'instaurer un nouveau régime d'organisation des services publics » et, plus largement, de la société, existe toujours à la manière d'un trait identitaire des fondations privées, mais elle se heurte heureusement aux résistances et aux « manières de faire » des associations qui sont « le fruit d'années d'expérience de travail dans des quartiers populaires, de connaissances des terrains et de leurs populations ». C'est ce qui donne au Québec un « régime » particulier qu'on ne retrouve pas dans le reste de l'Amérique du Nord et que Lesemann qualifie « d'économie de marché coordonnée », par opposition à un régime « d'économie de marché libérale » (Ibid.: 95).

À l'époque, la prise de position critique de Lesemann concernant la FLAC et ses « PPP sociaux » avec le gouvernement du Québec a eu beaucoup d'audience dans le mouvement communautaire et d'autres milieux préoccupés par le rôle des fondations. Elle a souvent été reprise dans nombre d'écrits et d'assises publiques.

Qu'il suffise ici de faire référence au colloque sur le thème « Fondations et PPP sociaux » qui a eu lieu les 31 janvier et 1<sup>er</sup> février 2013 et auquel ont participé 150 personnes. Ce colloque a lancé

---

<sup>48</sup> Au moment où l'article était publié, le premier partenariat entre le gouvernement du Québec et la Fondation Chagnon, concernant Québec en forme venait d'être lancé, mais les trois autres ne l'avaient pas encore été.

un mouvement de résistance aux PPP sociaux et a donné lieu à l'émergence de la Coalition « Non aux PPP sociaux ». Cette coalition a lancé au début de l'année 2014 une campagne avec l'objectif de « rassembler le plus grand nombre possible d'appui d'organismes locaux et de regroupements » avant le 31 mars 2014. Parmi les revendications mises de l'avant par la coalition, il y avait la fin des PPP sociaux, le non-renouvellement des partenariats existants, la tenue d'un « débat public sur la responsabilité de l'État québécois quant aux orientations des politiques sociales » (Coalition anti-PPP sociaux, 2014; RIOCM, 2015).

Cela signifie que la FLAC n'a pas tardé à devenir une fondation sous haute surveillance.

Si je tente de résumer la première période en reprenant une distinction que j'utilise depuis dix ans (Vaillancourt, 2014, 2015), je dirais ceci : Au cours de la première période des programmes basés sur des PPP entre le gouvernement du Québec et la FLAC, cette dernière a tenté de confiner les organismes communautaires à des rôles de co-producteurs et non pas de co-construteurs dans les projets et programmes auxquels on les a invités à participer. La FLAC a invités les groupes communautaires et les communautés locales à assumer des rôles d'opérateurs à l'intérieur de programmes définis sans eux à partir « d'une dynamique descendante et hiérarchique ». Comme le mentionne le texte de la pétition de la coalition anti-PPP sociaux :

« L'implantation des programmes de la Fondation Chagnon dans les communautés ne se fait pas sans heurts : non-respect des dynamiques locales de concertation, implantation de solutions normalisées non adaptées à la réalité locale, lourdeur des processus, changement dans les orientations et projets financés sans préavis dans les structures décisionnelles, approches paternalistes, etc. » (Coalition anti-PPP sociaux, 2014).

En somme, le type de relations verticales et autoritaires que la FLAC établit avec les organismes communautaires contraste avec celles, plus ascendantes et réciproques, que les organismes communautaires avaient co-construites avec l'État québécois dans les années 1980 et 1990, sous des gouvernements ouverts au dialogue social (Savard, Bourque et Lachapelle, 2015: 37; IRIS, 2013 et Jetté, 2008 et à paraître). C'est ce que soulignent Savard, Bourque et Lachapelle en reprenant le concept de co-construction :

« Since early in 2000, and leading up to today, the PPP between the state and FLAC has kept TSCOs [les organismes communautaires du tiers secteur] from becoming part of a co-construction model that exist in the typology of relationships between the government of Quebec and the third sector » (2015: 39).

#### 2.4.2.5 ÉMERGENCE D'UNE DEUXIÈME PHASE : DES RELATIONS HORIZONTALES AVEC LE MOUVEMENT COMMUNAUTAIRE ?<sup>49</sup>

Non sans un soupçon d'hésitation, j'avance que l'année budgétaire 2014-2015 constitue le point tournant entre la première période et la deuxième période dans l'histoire de la FLAC. Du moins, l'année 2014-2015 apparaît comme le moment à partir duquel le tournant de la FLAC est

<sup>49</sup> Attendu l'absence de temps et de moyens dont je dispose pour approfondir et documenter la recherche, notamment en faisant quelques entrevues avec des acteurs clés et en trouvant des pièces écrites inédites, les propos que je tiens dans cette partie du texte demeurent préliminaires et se situent souvent sur un registre interrogatif plutôt qu'affirmatif.

perceptible dans l'espace public. Ce qui est tout à fait compatible avec le fait qu'il était en gestation, discrètement, dans les instances de la FLAC depuis déjà quelques années. Je parle d'un point tournant eu égard au type de relations stratégiques que la FLAC établit pour accomplir sa mission à la fois avec le gouvernement du Québec, avec les organismes communautaires et d'autres parties prenantes. Ce tournant a surgi dans un contexte marqué par les politiques d'austérité du gouvernement Couillard.

Je commence par mentionner quelques indices du virage en cours depuis 2015 :

1. En février 2015, à partir d'une lettre adressée à ses partenaires, la Directrice générale de Québec en forme a annoncé « que le gouvernement du Québec et la FLAC ont décidé de ne pas renouveler leurs partenariats public-philanthropie (PPP) dans leur forme actuelle au-delà des dates d'échéances prévues » (RIOCM, 2015). En mars 2016, la FLAC et le gouvernement du Québec, d'un commun accord, ont annoncé leur intention de ne pas renouveler les trois partenariats dans lesquels la FLAC était impliquée directement, Québec en forme, Avenir d'enfants et Réunir, réussir (Bélaïr-Cirilo, 2016; Lavallée, 2016)<sup>50</sup>. Cette annonce n'était pas une surprise puisque les partenariats avaient une date d'échéance bien connue et que l'idée de les renouveler n'était pas dans l'air.
2. En septembre 2016, Jean-Marc Chouinard, un non-membre de la famille Chagnon, a été nommé président du conseil de la FLAC, en remplacement d'André Chagnon, qui occupait ce poste depuis 2001 (Avenir d'enfants, 2016). Cette nomination peut être interprétée comme la manifestation du choix de donner moins de visibilité à la famille Chagnon dans les instances de gouvernance de la FLAC. Ce choix semblait ressortir déjà en mars 2016, lorsque l'on a constaté que le porte-parole principal de la FLAC pour rencontrer les médias et expliquer la décision de mettre fin aux partenariats sociaux avec le gouvernement du Québec, était Jean-Marc Chouinard qui à ce moment-là était Vice-président de la FLAC pour les stratégies et les partenariats.
3. En septembre 2016, parmi les neuf membres du conseil d'administration de la FLAC, on en retrouve cinq qui proviennent ni de la famille Chagnon ni du milieu des affaires. Je fais référence à Jean-Marc Chouinard, Lise Bissonnette (écrivaine, journaliste, éditrice et analyste), Tim Brodhead (ancien président de la Fondation de la famille J.W. McConnell), Alban D'Amours (ancien dirigeant du Mouvement Desjardins, c'est-à-dire de l'ESS) et Ève-Isabelle Chevrier (directrice générale de la Table nationale des Corporations de développement communautaire (TNCDC)). Les quatre autres membres proviennent de la famille Chagnon et/ou du monde des affaires : Claude Chagnon, Christian Chagnon (président de Socama inc.), Guy Brochu (ex gestionnaire de Vidéotron de 1980 à 2000) et Sophie Brochu (présidente de Gaz Métro)<sup>51</sup>.
4. L'arrivée de madame Chevrier en provenance de la TNCDC sur le conseil n'a pas fait l'unanimité au sein du mouvement communautaire, ni au sein même des instances de la

<sup>50</sup> Cette décision exclut le partenariat L'appui dans lequel la FLAC n'est pas engagée directement mais à travers sa société Sojecci II Ltée.

<sup>51</sup> L'augmentation des non-membres de la famille Chagnon au sein du conseil d'administration de la FLAC fait que l'une des conditions pour que la FLAC demeure une fondation privée au sens de l'ARC semble sur le bord de ne plus être atteinte. Je fais référence à la condition qui stipule que « 50 % de ses dirigeants ou plus peuvent être en lien de dépendance entre eux ». On comprend que si cette condition cesse d'être réalisée, la FLAC deviendrait une « fondation publique » au sens de l'ARC.

TNCDC. Néanmoins, elle manifeste la volonté de la FLAC de modifier sa forme de gouvernance en accueillant dans ses instances décisionnelles « une personne ayant une connaissance approfondie et une expertise des valeurs et de l'approche communautaire, dans divers types de milieux urbains et ruraux, afin de faire évoluer leurs réflexions sur les orientations futures » (Frenette, 2016).

Les indices que je viens de relever permettent de saisir deux changements que la FLAC impulse lors du tournant en cours.

D'une part, comme l'atteste le premier indice, la FLAC renonce à la possibilité de continuer à bâtir et à administrer des PPP sociaux avec le gouvernement du Québec, en tant que moyen privilégié pour poursuivre sa mission (prévention, lutte anti-pauvreté, soutien au développement des enfants de moins de 6 ans, réussite scolaire des jeunes, etc.). Ici, le changement effectué par la FLAC est présenté sur un registre négatif plutôt que positif. On sait que la FLAC ne fera plus ce qu'elle faisait au cours de sa première phase. Mais on ne sait pas ce qu'elle fera au cours de sa deuxième phase. D'ici 2019, l'année qui marquera la fin de ses derniers PPP avec le gouvernement du Québec, elle doit respecter ses obligations financières, ce qui réduit ses marges de manœuvre pour investir dans de nouveaux projets sociaux. Mais une fois libérée de ses obligations à partir de 2017 et surtout de 2019, la FLAC retrouvera des capacités additionnelles pour se lancer dans de nouveaux projets.

D'autre part, comme en témoignent les indices 2, 3 et 4, la FLAC s'efforce de modifier son mode de gouvernance et son image publique en diversifiant la composition de son conseil d'administration et en donnant plus de visibilité à des membres qui proviennent ni de la famille Chagnon ni du milieu des affaires. Comme d'autres fondations qui ont démarré dans le passé au Québec ou ailleurs grâce à une fortune familiale accumulée dans le monde des affaires, se pourrait-il que la FLAC, avec l'addition des années, devienne moins identifiée à la famille Chagnon et à sa « culture des affaires » ? Se pourrait-il qu'elle cherche à se distancer des modes d'intervention qu'elle a privilégiés au cours des 15 premières années de son histoire ? À titre de point de comparaison, qui se souvient aujourd'hui des entreprises privées marchandes, dont le *Montreal Star*, que J.W. McConnell a possédées et dirigées, avant que la fondation de sa famille soit lancée en 1937 ?

À quoi ressemblera la deuxième période de l'histoire de la FLAC qui est présentement en émergence ? Pour être en mesure de répondre à cette question, il faudrait disposer d'éléments de réponse à d'autres questions. Est-ce que la FLAC, au cours des dernières années, a mené une réflexion d'envergure et appuyée sur des recherches sérieuses concernant les expérimentations faites au cours de sa première période ? Est-ce qu'elle dispose d'un bilan des trois PPP qu'elle a vécus avec diverses composantes du gouvernement du Québec ? Est-ce qu'elle a été capable d'apprendre de ses erreurs et de ses bons coups, notamment au chapitre des relations descendantes ou ascendantes à établir avec les organismes communautaires et d'autres acteurs incontournables en matière de développement local, social et environnemental ? Est-ce qu'elle pourrait un jour faire alliance avec d'autres forces de la société civile pour critiquer avec force et clarté les politiques d'austérité du gouvernement Couillard ? La réponse à ces questions n'est pas évidente, mais je fais l'hypothèse qu'elle pourrait être positive (FLAC, 2013).

Il faut bien le reconnaître, jusqu'à maintenant, la FLAC s'est peu exprimée publiquement sur ces sujets et quand elle l'a fait, elle s'est bien gardée d'aborder ouvertement les questions de fond. N'est-ce pas ce qui s'est passé en mars 2016 au moment de l'annonce publique de la fin abrupte de ses trois partenariats avec le gouvernement du Québec<sup>52</sup> ? On a pu le remarquer, la FLAC et le gouvernement Couillard, à ce moment-là, sont demeurés peu loquaces concernant les raisons qui expliquaient leurs décisions. Pour sa part, Jean-Marc Chouinard a livré un commentaire plutôt sibyllin à un journaliste du journal *Le Devoir* qui l'interviewait : « Il y a eu quelques bons coups là-dedans, mais on voyait que ce n'était possiblement pas nécessairement la meilleure manière de se rendre à l'objectif » (Lavallée, 2016). Ce type de réponse ne me surprend pas. Si la FLAC est en train de préparer un sérieux virage stratégique, elle a avantage à prendre le temps requis pour soigner ses préparatifs, cultiver ses nouvelles alliances et mieux astiquer certains projets d'intervention novateurs.

Dans la nouvelle période qui émerge, est-il possible de penser que la FLAC, tirant des leçons de ses erreurs de la première phase, puisse chercher à co-construire ses orientations et ses manières d'intervenir en établissant des relations plus horizontales, plus interactives avec les acteurs individuels et collectifs du développement social dans les territoires locaux et régionaux, notamment avec les organismes communautaires ? Se pourrait-il qu'elle s'approprie et mette en œuvre les problématiques de transformation sociale évoquées dans les sections antérieures, soit des problématiques qui misent sur la mobilisation des communautés locales, sur la création de réseaux locaux d'action collective, sur la prévention, l'intersectorialité, l'interdisciplinarité, la décentralisation, la démocratie participative et ascendante, la co-construction des savoirs et des politiques ?

À ce moment-là, le fait que la FLAC se voie et soit vue de plus en plus non pas seulement comme un organisme « privé » au sens de l'ARC, mais comme un acteur de changement appartenant objectivement au tiers secteur, voire à l'ESS, ne pourrait-il pas l'aider à cultiver des liens plus horizontaux et stratégiques avec les organismes communautaires, avec d'autres fondations progressistes, avec des mouvements sociaux, de même qu'avec les autres acteurs privés à but lucratif et du secteur public, dans une perspective d'économie plurielle ? Je sais que certains (acteurs, décideurs, chercheurs) peuvent demeurer dubitatifs, voire ironiques, face aux scénarios que j'évoque. Ils et elles seront tentés de répondre par la négative aux interrogations que je soulève en ayant en tête que la FLAC demeurera toujours un « acteur privé » incapable de changer parce qu'imprégné de culture marchande. Personnellement, avec d'autres acteurs, décideurs, chercheurs, je suis dans le camp de ceux et celles qui pensent que la réponse aux questions que je soulève pourrait être positive.

Par exemple, je me sens proche des propos de Savard, Bourque et Lachapelle (2015: 38) qui avancent que la FLAC serait en train de développer des projets dans lesquels les relations qu'elle instaure avec les organismes communautaires seraient davantage horizontales et réciprocatrices :

---

<sup>52</sup> « Le programme « Réunir, Réussir (R2) », a, lui, pris fin abruptement à l'automne 2015 » (Bélair-Cirino, 2016).



« The foundation is currently working on a new grant for a project dedicated to developing territory in which issues and priorities would be determined by the local partners themselves. The funding would be dedicated to concerted collective action processes and would support initiatives selected by local representatives, and not according to program priorities. »

Dans un texte encore plus récent, Lachapelle et Bourque (2016) vont plus loin en disant que la FLAC « révisé présentement ses orientations et annonce des contributions à un certain nombre de projets régionaux devenus orphelins avec la disparition des CRÉ » (Lachapelle et Bourque, 2016). Elle cherche, semble-t-il, à cibler des interventions dans 8 à 9 régions du Québec qui ont été particulièrement désavantagées par les impacts des politiques d'austérité. Ses moyens d'intervenir sont diminués présentement par les obligations qu'elle conserve dans les aventures partenariales en cours. Lorsqu'elle sera libérée des engagements pris dans ses quatre partenariats, elle pourrait disposer d'environ 50 M \$ qui pourraient être utilisés sur une base annuelle pour soutenir des initiatives communautaires visant le développement intégré des communautés (CRCO, 2016).

En fait, les réflexions et interrogations qui précèdent ne concernent pas seulement la FLAC, mais aussi d'autres composantes du monde de la philanthropie. Ne pourrions-nous pas assister un jour à l'émergence d'un plus grand nombre de fondations solidaires des réseaux communautaires et autres acteurs engagés dans le développement social et les voir s'impliquer démocratiquement dans la co-construction de politiques publiques ? Ne pourraient-elles pas le faire en s'inspirant non pas du modèle des Partenariats public-privé (PPP), mais d'un modèle alternatif et démocratique d'économie plurielle dans lequel elles ne sont pas inféodées à l'économie marchande, mais libres de construire des hybridations avec les principes de l'ESS (réciprocité) et de l'économie publique (redistribution) ? Avec le recul du temps, ne pouvons-nous pas prendre conscience du fait que l'engagement dans des PPP avec des gouvernements néolibéraux qui ont rompu avec le dialogue social comme les gouvernements Charest de 2003 à 2012 et Couillard depuis 2014, ont amené la FLAC à se laisser entraîner dans des expériences de co-construction non démocratique, parce que concoctées bilatéralement à l'abri des portes closes en excluant d'autres parties prenantes concernées qui auraient pu enrichir les processus délibératifs et décisionnels ?

En somme, le reproche que j'adresse à la FLAC, ce n'est pas d'avoir tenté de co-construire certaines politiques publiques. C'est de ne pas l'avoir fait de manière transparente et démocratique. Dans ce contexte, je considère que la fin des PPP sociaux est une bonne chose. Je suis d'accord avec Nancy Harvey, coordonnatrice du Regroupement des organismes communautaires famille de Montréal (ROCFM), lorsqu'elle réclame la tenue d'un « débat [sur] la place de la philanthropie dans les affaires sociales au Québec ». Mais je ne partage pas son postulat à l'effet « [qu'] une fondation privée ne devrait pas se mêler des grandes orientations dans le social au Québec » (propos de Nancy Harvey rapportés dans Bélair-Cirilo, 2016). Pourquoi devrions-nous nous priver de l'apport des fondations dans les débats publics touchant les « grandes orientations dans le social au Québec » ? À condition évidemment que ces débats soient faits au grand jour de manière démocratique. À condition aussi que l'on puisse retrouver à

Québec dans un avenir pas trop éloigné un gouvernement progressiste qui promeuve le dialogue social et s'intéresse à la co-construction démocratique des politiques publiques.

La FLAC n'est pas seulement un « acteur privé » comme aiment le rappeler plusieurs auteurs progressistes que nous avons cités plus haut. La FLAC n'est pas un acteur privé à but lucratif à l'encontre de ce que plusieurs insinuent en faisant leur la terminologie de l'ARC. La FLAC n'est pas un acteur marchand qui veut faire dévier l'État québécois de sa mission d'intérêt général en instrumentalisant les organismes communautaires. Elle est un acteur du tiers secteur et de l'ESS qui, tout en ayant eu des pratiques inspirées de la culture marchande au cours d'une première phase de son existence pourrait, dans les années à venir faire alliance avec les organismes communautaires et d'autres acteurs de la société civile, voire du marché, pour co-construire démocratiquement des projets, des pratiques et des politiques allant dans le sens du développement social et d'une économie davantage plurielle<sup>53</sup>. Se pourrait-il que la FLAC puisse ainsi au cours des prochaines années faire partie des forces vives de la société qui poussent le gouvernement et les institutions publiques à revenir au dialogue social et à abandonner leurs politiques d'austérité ? Je ne dis pas que cela va se passer obligatoirement. Je dis que cela pourrait se passer parce qu'il n'est pas vrai qu'une fondation dite « privée » à partir de la terminologie de la loi fédérale de l'impôt et de l'ARC serait condamnée à conserver une identité ontologique privée marchande. Ce n'est pas parce que les relations entre la FLAC et le mouvement communautaire ont été asymétriques et instrumentales dans le passé qu'elles doivent le demeurer dans l'avenir.

---

<sup>53</sup> Certains fragments de l'histoire de la philanthropie états-unienne ne témoignent-ils pas de la possibilité d'alliances des fondations avec les milieux progressistes ? (Zunz, 2012).

## CONCLUSION

L'austérité est arrivée au Québec avec le gouvernement Couillard en avril 2014. C'est le constat que l'on peut faire si on tient compte des deux éléments que j'ai retenus dans ma définition des politiques d'austérité. En effet, selon cette définition, pour qu'un gouvernement adopte une politique d'austérité, il faut : (a) qu'il poursuive l'équilibre budgétaire ou le déficit zéro à tout prix en priorisant la réduction des dépenses budgétaires; (b) qu'il manifeste une absence d'intérêt pour le dialogue social ou la co-construction des politiques publiques. Ces deux conditions sont remplies sous le gouvernement du PLQ dirigé par Philippe Couillard. Elles ne l'étaient pas sous le gouvernement du PQ dirigé par Lucien Bouchard de 1996 à 2000, puisqu'à ce moment-là, la recherche du déficit zéro n'allait pas de pair avec la disparition du dialogue social. Elles ne l'étaient pas non plus sous les trois gouvernements du PLQ dirigés par Jean Charest de 2003 à 2012, puisqu'à ce moment-là, il y avait absence de dialogue social, mais sans que le déficit zéro devienne pour autant une obsession.

La prise en compte des deux conditions à réunir pour qu'il y ait politique d'austérité se trouve bien ramassée dans un commentaire que faisait au printemps 2016 Michel Blondin :

« J'ai été actif à la CDEC Rosemont, celle de mon quartier, pendant 14 ans. Quand j'ai vu les premières décisions du parti libéral tomber et faire disparaître ou transformer radicalement les CDEC, les CRÉ, les CLD, Solidarité rurale... j'ai immédiatement compris que ce n'était pas les coûts de ces organismes qui étaient en cause *mais leur nature même*. Donc la conception de la démocratie et de la concertation que promouvaient ces organismes non complètement contrôlés par les élus ! » (Blondin, 2016).

Quelle est la *nature* de ces organismes menacés par les politiques d'austérité sur laquelle Blondin attire l'attention ? À mon sens, elle renvoie à cette capacité des organismes de permettre une vie démocratie ascendante (qui va du bas vers le haut) et pas seulement une démocratie descendante (qui va du haut vers le haut). Elle est le propre de ces acteurs collectifs qui, tout en appartenant au secteur public, ou au tiers secteur, ou au secteur privé, mettent en priorité le soutien au développement des personnes et du pouvoir d'agir des communautés locales et régionales. Elle consiste à travailler non seulement *pour*, mais *avec* les personnes et les communautés en vue de leur développement intégral comme le fait bien ressortir la définition du développement social du RQDS livrée dans l'introduction du texte.

Revenons sur le titre de mon texte. Y a-t-il des marges de manœuvre pour les acteurs locaux de développement social en contexte d'austérité ? À cette question, je réponds que oui il en a, même si elles demeurent limitées en raison des contraintes générées par les politiques d'austérité. Revenons sur les impacts des politiques d'austérité au plan national (québécois) d'abord, puis au plan local et régional (infranational).

## Impact des politiques d'austérité au plan national

Les politiques d'austérité commencées sous le gouvernement Couillard et l'abandon du dialogue social commencé sous les gouvernements Charest ont des effets dommageables sur le modèle québécois de développement. On ne peut pas dire que la totalité des politiques, programmes et mesures qui constituent l'ossature du modèle québécois a été démantelée. Il est plus juste d'affirmer que, jusqu'à maintenant, certaines pièces du dispositif sont maintenues, d'autres ont été éliminées et plusieurs ont été restructurées.

Parmi les morceaux du dispositif qui ont été éliminés, qu'il suffise de rappeler l'abolition des Conférences régionales des élus (CRÉ), celle de la moitié des CLD, celle des Agences régionales de santé et services sociaux et celle de la Politique nationale de la ruralité (PNR). Le triste abandon de la PNR en 2014 -une politique qui avait été lancée par le gouvernement Landry mais néanmoins soutenue par le gouvernement Charest- constitue un coup dur pour le développement local en milieu rural et semi-rural dans plusieurs régions du Québec. Elle a amené notamment une baisse drastique du nombre d'agents de développement rural et la fragilisation précipitée du financement de la coalition Solidarité rurale Québec (Lachapelle et Bourque, 2016).

La mise en application des politiques d'austérité a signifié également la restructuration de certains morceaux clés du modèle québécois. Nous avons vu que les compressions budgétaires au cours des années 2015-2016 et 2016-2017 ont réduit l'accessibilité à des services destinés à des personnes et des groupes socialement vulnérables, notamment dans le réseau SSS et dans le monde de l'éducation. Nous savons qu'elles ont porté atteinte particulièrement au financement des organismes communautaires. J'ajoute deux exemples de l'impact négatif des politiques d'austérité sur la configuration de certaines politiques sectorielles nationales considérées comme étant des fleurons du modèle québécois depuis les années 1990.

La politique de services de garde concernant la petite enfance n'est pas démantelée, mais elle est en voie d'être sérieusement restructurée et endommagée. Dans l'ensemble, l'offre des services de garde à l'enfance continue de relever d'une économie plurielle caractérisée à la fois par un important soutien financier de l'État et par une forte présence des acteurs de l'ESS, soit les CPE, dans l'administration et la fourniture des services. Mais l'équilibre entre l'offre de services provenant de l'ESS et du secteur privé lucratif est en train d'être modifié. D'une part, les nouvelles places sous les gouvernements Charest d'abord, puis Couillard, ont été ajoutées au compte-goutte, notamment avec les compressions de 120 millions \$ imposées en 2016. D'autre part, lorsqu'elles sont octroyées, elles sont attribuées principalement à l'économie marchande (les garderies privées subventionnées) et secondairement à l'ESS (les CPE). Si bien qu'à la suite d'une douzaine d'années de gouvernement du PLQ, la configuration globale de la politique de services de garde à la petite enfance se trouve sérieusement transformée. En proportion, les places relevant de l'ESS par rapport à celles qui relèvent du secteur privé subventionné ou non subventionné ont diminué considérablement au fil des ans. Le gouvernement s'éloigne pas à pas du modèle québécois soutenu par le gouvernement du PQ à la fin des années 1990, soit un

modèle dans lequel la préférence -ce qui n'est pas l'exclusivité- était accordée à l'ESS<sup>54</sup>. En outre, le désintéressement du gouvernement eu égard au dialogue social signifie que tout est décidé d'en haut sans délibération avec la société civile. Finie l'époque de la co-construction démocratique dans laquelle les acteurs de l'ESS et les regroupements de parents avaient une participation privilégiée dans la gouvernance de la politique des services de garde à la petite enfance (Lévesque, 2015; Fortin, 2016).

Dans le domaine du logement social, depuis l'arrivée du gouvernement Couillard, le nombre des nouvelles unités de logement social pouvant être réalisées par des OBNL d'habitation, des coopératives d'habitation et des Offices municipaux d'habitation a été coupé de 50 % en passant de 3 000 dans le budget de 2014-2015 à 1 500 dans les budgets de 2015-2016 et de 2016-2017. Dans ce domaine connu pour la qualité des concertations entre les acteurs de la société civile (incluant ceux du Fonds québécois d'habitation communautaire) et les acteurs gouvernementaux (incluant ceux de la SHQ) depuis trois décennies, on assiste aussi depuis quelques années à l'effritement des relations de réciprocité et de co-construction (Vaillancourt *et al.*, 2016).

L'effet des politiques d'austérité, c'est aussi de freiner le renouvellement du modèle québécois en ralentissant l'émergence de nouvelles politiques sectorielles innovantes. C'est de raréfier les innovations sociales présentes dans des expérimentations susceptibles de générer de nouvelles politiques publiques ou des réformes des politiques existantes. Au lieu de canaliser leur énergie inventive dans le développement de nouvelles pratiques et politiques sociales, les acteurs du développement social et les équipes de recherche qui les accompagnent doivent consacrer une part importante de leur énergie à résister aux contre-réformes qui s'attaquent au modèle québécois. Au lieu d'investir dans l'élaboration de nouvelles propositions, ils doivent suivre à la trace les opérations de dé-construction du modèle québécois et tenter de les contrer.

### **Impact des politiques d'austérité au plan infranational**

Il me reste maintenant à me pencher sur les marges de manœuvre qui incombent aux acteurs locaux et régionaux. J'affirme d'entrée de jeu que ces marges de manœuvre existent en plus grand nombre qu'on pourrait le penser même si, sur ce plan, tout comme sur le plan national, il faut parler de contraintes et d'opportunités. Comme je me propose d'insister sur les opportunités, je m'empresse de signaler que les contraintes sont liées pour une bonne part aux politiques nationales d'austérité dont il a été question ci-dessus. Les marges de manœuvre des acteurs locaux dépendent du maintien ou du retour de certaines politiques sectorielles québécoises qui, au cours des années 1990 et au début des années 2000, ont permis le soutien d'innovations sociales porteuses de transformations systémiques. Si l'affaiblissement et la dé-construction de ces politiques nationales se prolongeaient trop, les dégâts pourraient devenir irréparables et les marges de manœuvre des acteurs locaux seraient réduites de manière encore plus irrémédiable.

---

<sup>54</sup> « Depuis avril 2014, il s'est développé 5568 places en CPE et 10 000 en garderies privées, subventionnées et non subventionnées. On voit où va la tendance » (Nadeau, 2016).

Pour prendre la mesure des espaces infranationaux d'innovations et de transformations sociales, il importe de traduire sur un registre stratégique certaines pistes d'analyses présentées dans la section 2, notamment celles présentées en rapport avec les dynamiques de centralisation à l'œuvre dans le réseau SSS et avec les dynamiques de décentralisation générées par le nouveau pacte fiscal entre le gouvernement du Québec et le monde municipal.

D'un côté, dans le réseau SSS, les mouvements de centralisation en marche depuis les années 2000 et accélérés avec les réformes Barrette ont pour effet d'éloigner les acteurs de terrain (dans les CSSS, les CIUSSS et les CISSS) des centres de décision, ce qui raréfie les possibilités de co-construction de politiques et de projets parce que les acteurs de la société civile dans les territoires locaux et régionaux ont de moins en moins l'occasion de rencontrer des élus responsables du réseau SSS et, encore moins de délibérer et de décider avec eux. D'autant plus que le virage curatif et médico-centré induit par les réformes Barrette n'encourage pas les acteurs du réseau SSS (gestionnaires non élus, professionnels, autres intervenants salariés et bénévoles, associations d'usagers etc.) à accepter les invitations lancées par d'autres acteurs du territoire à participer aux activités des Tables multisectorielles de développement social. Mais cette limite étant reconnue, il ne faut pas conclure que tous les acteurs du réseau SSS sont devenus sourds aux appels à la concertation et au travail en partenariat avec d'autres acteurs et réseaux de leurs communautés locales et régionales.

Par contre, dans les divers réseaux concernés par les transferts de responsabilités entre l'État québécois et le monde municipal et dont il a été question dans la section 2 du texte, on assiste à la mise en application de nouvelles règles du jeu qui créent des conditions favorables pour promouvoir une nouvelle génération d'innovations sociales qui vont vouloir donner naissance à de nouvelles pratiques sociales et à de nouvelles politiques publiques. Je l'ai mentionné, les débats publics sur le nouveau pacte fiscal ont monopolisé l'attention sur les affrontements en cours entre les élus et les employés municipaux, notamment entre les maires et les syndicats de policiers et de pompiers. Ces enjeux sont réels, mais ils ne doivent pas occulter d'autres enjeux tout aussi importants qui nous préoccupent dans ce texte. Les 1 135 municipalités et 92 MRC et agglomérations du Québec, depuis quelques années, constituent autant d'arènes locales et régionales qui se trouvent invitées à assumer de nouvelles responsabilités concernant le développement intégré de leur territoire, c'est-à-dire le développement du vivre ensemble de leur communauté capable de prendre en compte les dimensions économique, sociale, culturelle et environnementale. Évidemment, les mots que je viens d'utiliser pour nommer les nouvelles responsabilités des municipalités et MRC sont abstraits. Mais on peut les décliner dans des termes plus concrets. Ce sont des mandats pour améliorer les règles du vivre ensemble en rapport avec les enjeux touchant les transports publics, le soutien aux personnes vulnérables en raison de l'âge ou du handicap, l'aménagement des espaces verts, l'insertion des jeunes dans la communauté et le monde du travail, l'accueil des nouveaux arrivants, la gestion écologique des déchets et des activités de recyclage, la lutte contre les gaz à effets de serre, le soutien à la création de nouvelles entreprises et de nouveaux emplois, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, le développement d'une politique d'habitation attractive pour les jeunes familles et accueillante aux besoins de logement social, le développement des équipements sportifs et culturels, etc.

Cette liste est à la fois trop longue et trop courte. Mais elle donne un visage concret aux nouveaux enjeux qui concernent les municipalités et dont il est question ici. Elle donne une idée des défis qui incombent à la fois aux élus, aux administrations des villes, aux citoyens et citoyennes, aux entreprises et organisations du secteur privé, du secteur public, de l'ESS et de l'action communautaire, etc. Nombre d'élus, de citoyens et d'acteurs sociaux de la communauté locale doivent apprendre à développer de nouveaux métiers, de nouvelles compétences, de nouveaux réflexes, de nouvelles visions, de nouvelles façons d'agir et de co-construire l'action publique, de nouvelles associations. J'ai expliqué certains de ces enjeux dans la section 2.3 en faisant ressortir les nouveaux espaces de co-construction des connaissances et des politiques qui peuvent être inventés et mis en œuvre par les élus, les acteurs sociaux, les chercheurs. Dans la section 2.2, j'ai identifié une nouvelle génération d'acteurs communautaires et présenté une dizaine d'organismes (comme l'Institut du Nouveau Monde, Dynamo, Communagir, les Tables de quartier des grandes villes, etc.) qui accompagnent et soutiennent déjà les élus et acteurs de développement local et régional. Dans la section 2.4, j'ai attiré l'attention sur certaines fondations progressistes, telle la Fondation André et Lucie Chagnon, qui tout en ayant connu dans le passé certains dérapages, ont appris de leurs expériences et cherchent de nouvelles façons plus symétriques et partenariales pour travailler avec les acteurs locaux et régionaux au développement social intégré de leurs communautés. Cette piste me semble importante et on peut s'y intéresser sans tomber dans l'écueil qui consisterait à demander aux fondations progressistes de remplacer l'État qui se met en retrait en contexte d'austérité. Dans un tel contexte, on peut même entrevoir la possibilité que certaines fondations progressistes puissent rallier les coalitions qui incitent le gouvernement du Québec à rompre avec ses politiques d'austérité et revenir au dialogue social.

Les villes et les MRC n'ont pas à être vues comme autant de territoires inféodés aux politiques d'austérité venant de l'État québécois même s'ils sont affectés par ces dernières. Elles ne sont pas de simples succursales de l'État provincial et peuvent très bien décider de promouvoir des politiques distinctes des politiques d'austérité. Il y a des gouvernements locaux de proximité qui sont ouverts à la co-construction, d'autres qui le sont moins. Il y a un lien à faire ici entre le concept de Réseaux locaux de services (RLS) valorisé dans la réforme du réseau SSS au cours des années 2003 à 2007 et celui de Réseaux locaux d'action collective (RLAC) mis en valeur dans le colloque d'ARIMA du 13 mai dernier.

Les territoires de MRC (qui correspondaient souvent aux territoires des CLSC) ont été la base d'une nouvelle correspondance entre un territoire administratif et un territoire vécu d'appartenance. En milieu urbain, ce sont les quartiers qui ont joué le même rôle. L'avènement des gouvernements de proximité est certainement une occasion de renforcer les convergences autour des enjeux d'un développement intégré qui permet de « réencastrer » les diverses dimensions qui sont actuellement portées de façon sectorielle. C'est ce qui faisait dire à Denis Bourque au colloque du 13 mai : « L'élan est freiné, mais le mouvement n'est pas mort avec l'austérité. »

Au bout d'une douzaine d'années de déconstruction du modèle québécois sous les gouvernements libéraux de Charest et de Couillard, on peut se demander si un retour en arrière

est possible et souhaitable<sup>55</sup>. Par exemple, comme certains le proposent, serait-il possible de revenir aux CLSC des belles années ? Face à un tel scénario, René Lachapelle fait un commentaire qui me rejoint. À ses yeux, « La restauration des CLSC et des instances régionales dans la forme où ils ont existé » est « impensable ». Toutefois, il y a possibilité de réactivation des dynamiques qui les ont accompagnés et des principes qui ont « fait leur capacité d'innovations » et favorisé le caractère novateur du modèle québécois. Quelles sont ces dynamiques ? Qu'est-ce qui meurt et qu'est-ce qui émerge sous de nouvelles formes ? Voilà les préoccupations qui doivent être prioritaires. « L'intervention collective se trouve en période de vigile à la fois pour identifier les menaces et surtout pour reconnaître ce qui est en émergence. » (Lachapelle, 2016: 7). La clé du développement de contrepouvoirs et d'alternatives en action communautaire et en ESS a été dans le passé de donner la parole à la population et au monde ordinaire. Cette manière d'agir est encore valable aujourd'hui. Le défi actuel, c'est d'y revenir. L'organisation communautaire possède une histoire intéressante sur ce terrain. « L'enjeu ce n'est pas de revenir aux pratiques antérieures, mais de les régénérer pour répondre aux enjeux d'aujourd'hui et de demain, au-delà de l'austérité » (Bourque et Lachapelle, 2016).

En terminant ce texte, j'aimerais souligner l'importance du renouvellement théorique des acteurs (incluant les chercheurs et les décideurs) en favorisant l'accès à des lieux et l'aménagement de nouveaux lieux qui établissent le contact avec les sources de la pensée et de l'analyse critique. Je fais référence à des lieux de recherche d'un nouveau paradigme de développement. À des lieux où des acteurs, des chercheurs et des décideurs peuvent travailler ensemble à l'appropriation et l'approfondissement de ce nouveau paradigme (Klein, à paraître). En France, je constate que la référence à la pensée de Karl Polanyi, des « communs », des mouvances de l'ESS et des courants latino-américains du « Buen Vivir » est mise à contribution dans des colloques progressistes organisés par des réseaux de recherche qui ont l'habitude de réfléchir en maintenant des liens étroits avec des réseaux d'acteurs et de décideurs. C'est ce que j'ai observé par exemple dans les programmes de certains colloques qui ont eu lieu au printemps 2016, tel le Colloque international Polanyi tenu à Paris les 19-20 mai 2016 et les 16<sup>e</sup> Rencontres du Réseau interuniversitaire de l'ESS (RIUESS) tenues à Montpellier du 24 au 27 mai 2016. Je l'ai observé aussi au Québec dans des colloques comme ceux d'ARIMA et du CRISES et d'autres équipes de recherche partenariale tenus dans le cadre du Congrès de l'ACFAS à Montréal en mai 2016. Ce type d'initiatives doit se poursuivre, voire s'accroître.

---

<sup>55</sup> La formulation de ce paragraphe est fortement inspirée d'un échange de courriels avec René Lachapelle.



## BIBLIOGRAPHIE

Allaire, Yvan et Michel Nadeau (2016). « La tentation du gigantisme dans le secteur de la santé », *Le Devoir*, 28 octobre, A 9.

Aubin, Jean-François (2016). « La recherche en Innovation sociale comme outil de développement territorial pour les gouvernements de proximité », communication faite au colloque du CRISES et du CIRIEC Canada dans le cadre du Congrès de l'ACFAS, UQAM, Montréal, 9 mai.

Aubry, Jean-Pierre, François Delorme et Pierre Fortin (2016). « Une économie et des services publics fragilisés », *Le Devoir*, 11 et 12 septembre, B 5.

Avenir d'enfants (2016). *Deux importantes nominations au sein de la Fondation Lucie et André Chagnon*, Communiqué, 21 septembre, 1 p.

Beauchamp, Gilles (2013). « Fondations et développement communautaire », *Gilles en vrac*, 23 janvier, 4 p. <http://www.gillesenvrac.ca/carnet/2013/01/philanthropie/>.

Beauchamp, Gilles (2016a). « Logement social et communautaire, jours 1, 2 et 3 », *Gilles en vrac*, 17, 18 et 20 avril 2016. <http://www.gillesenvrac.ca/carnet/portfolio/logement/>.

Beauchamp, Gilles (2016b). *Réseaux locaux de services et systèmes locaux d'action*, Note envoyée à Yves Vaillancourt, 14 juillet, 3 p.

Bélair-Cirino, Marco (2016). « La Fondation Lucie et André Chagnon largue le gouvernement du Québec », *Le Devoir*, 14 mars.

Berthiaume, Annabelle (2016). « Place au 'philanthrocapitalisme' », *Le Devoir*, 1 avril.

Bilodeau, Angèle, Carole Clavier, Marilène Galarneau, Marie-Martine Fortier et Suzanne Deshaies (2014). *Analyse des réseaux d'action locale pour le développement social dans neuf territoires montréalais*, Rapport de recherche, Montréal, Centre de recherche Léa-Roback, 51 p.

Bourque, Denis (2008). *Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés*, Québec, PUQ, 142 p.

Bourque, Denis et René Lachapelle (2016). « Transformations de l'action et des institutions publiques : dangers et opportunités pour les réseaux locaux de développement territorial », document powerpoint, colloque de l'ARIMA, Congrès de l'ACFAS, UQAM, Montréal, 13 mai.

Bouquet, Brigitte et Marcel Jaeger (2016). « Démarche et processus des états généraux du travail social », *Vie sociale, Nouvelle série*, no 13, mars, 37-54.

Caillouette, Jacques et Sid Amhed Soussi (2014). « L'espace de recherche partenariale. Le poids des identités d'acteurs », dans Fontan, Jean-Marc, Juan-Luis Klein et Denis Bussièrès (dir.) (2014). *Le défi de l'innovation sociale partagée. Savoirs croisés*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 35-53.

Caron, Régys (2015). « Pacte fiscal : moins d'argent et plus de pouvoirs pour les villes », *Journal de Montréal*, 29 septembre.

Centrale des syndicats du Québec (CSQ) (2016). *Refusons l'austérité*. <http://www.austerite.lacsq.org>.

Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) (2015). *Rapport annuel 2014-2015*, Montréal, UQAM.

Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) (2016). « L'innovation sociale : le défi de la transformation sociale », Forum Social Montréal 2016, Comité autogéré innovation sociale, Montréal, 10 et 11 août.  
[http://crises.uqam.ca/upload/files/FSM\\_2016/FSM\\_programme\\_CIS\\_2016-07-25.pdf](http://crises.uqam.ca/upload/files/FSM_2016/FSM_programme_CIS_2016-07-25.pdf).

Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (CRCOC) (2016). *Compte-rendu du séminaire 3-5 mai*, rédigé par René Lachapelle, 27 août, 6 p.

Chamberland, Valérie, Patricia Gazzoli, Lucie Dumais, Christian Jetté et Yves Vaillancourt (2012). « Le régime de régulation des organisations de bienfaisance et les fondations philanthropiques au Canada et au Québec : influences, portraits et enjeux », *Cahiers du LAREPPS*, no 12-02.  
[http://www.larepps.uqam.ca/Page/Document/pdf\\_transversal/Cahier\\_12-02.pdf](http://www.larepps.uqam.ca/Page/Document/pdf_transversal/Cahier_12-02.pdf).

Chouinard, Jean-Marc (2012). « La FLAC », dans Chamberland *et al.*, p. 81-83.

Coalition anti-PPP sociaux (2014). *Pétition de la Coalition anti-PPP sociaux de 2014. Campagne « Non aux PPP sociaux »*. *Déclaration d'Appui*, Coalition anti-PPP sociaux, 4 p.

Collectif des partenaires en développement des communautés (CPDC) (2015a). *Les rôles, les contributions et les liens unissant les principaux acteurs du développement des communautés du Québec*, Document présenté à Mme Chantal Maltais, sous-ministre adjointe, Politiques, analyse stratégique et action communautaire, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, mars, 28 p.  
[http://api.ning.com/files/xkVCMRT4uG-cf4aJALRDUsB1OObk4qkpaUmcZdholLjHVz3OrJE3AAzSqMBRx7PIIGbtJSi\\*ht8aWE0I947vaYokra pW10xw/Roles\\_et\\_liens\\_VF\\_2avril2015.pdf](http://api.ning.com/files/xkVCMRT4uG-cf4aJALRDUsB1OObk4qkpaUmcZdholLjHVz3OrJE3AAzSqMBRx7PIIGbtJSi*ht8aWE0I947vaYokra pW10xw/Roles_et_liens_VF_2avril2015.pdf).

Collectif des partenaires en développement des communautés (CPDC) (2015b). *Contexte*, 20 juin, 3 p.

Collectif des partenaires en développement des communautés (CPDC) (2015c). *Cadre de référence*, 20 juin, 5 p.

Collectif des partenaires en développement des communautés (CPDC) (2016). *Opération vigilance et soutien stratégique*, Document de travail, CPDC, 3 p.

Comeau, Yvan, avec la collaboration de Laurence Martin-Caron (2012). *L'engagement social des élus municipaux et leurs représentations du développement social*, Cahier no EE1203, Chaire de recherche Marcelle-Mallet sur la culture philanthropique, Université Laval, Québec.

Communagir (2015a). *La participation des élus municipaux au développement collectif*. Résultats du sondage réalisé entre mai et juin 2014 auprès d'élus municipaux québécois, Montréal, Communagir, février, 13 p.

Communagir (2015b). *Bilan d'implantation. Analyse des retombées et apprentissages des quatre premières années de Communagir*, Montréal, Communagir, novembre, 41 p.

[http://www.communagir.org/system/wp-content/uploads/2016/02/Communagir\\_BILANdec2015final.pdf](http://www.communagir.org/system/wp-content/uploads/2016/02/Communagir_BILANdec2015final.pdf).

Communagir (2016). *La participation des élus au développement collectif. Guide d'animation. Les clés pour se démarquer auprès des élus*, Montréal, Communagir, 18 p.

Divay, Gérard (2016). « À propos des réformes actuelles dans les institutions locales et régionales : des perturbations propices à l'innovation dans et par les réseaux? », communication faite au colloque de l'ARIMA, Congrès de l'ACFAS, UQAM, Montréal, 13 mai.

Dughera, Jacques (2016). « Un bout de texte sur le RTE », courriel à Yves Vaillancourt, 17 octobre.

Dynamo (2015). *Le vent vire. Rapport d'activités 2014-2015*.

Edwards, Michael (2008). *Just Another Emperor: The myths and realities of philanthrocapitalism*, New York, NY, Demos.

Fédération québécoise des organismes communautaires Famille (FQOCF) (2016). « Suivi des reportages sur les PPP sociaux en liens avec la FLAC », Communiqué, FQOCF, 17 mars.

<http://www.fqocf.org/2016/03/suivi-des-reportages-sur-les-ppp-sociaux-en-liens-avec-la-flac/>.

Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC) (2013). *Constats et apprentissages*, document interne, novembre, 34 p.

Fontan, Jean-Marc (2016). « Place et rôle des fondations subventionnaires dans l'écosystème philanthropique » dans Institut Mallet (2016). *Écosystème philanthropique : perspectives, perceptions et échanges*, Actes du Sommet 2015 sur la culture philanthropique, Institut Mallet, 113-128.

Fontan, Jean-Marc, Juan-Luis Klein et Denis Bussièrès (dir.) (2014). *Le défi de l'innovation sociale partagée. Savoirs croisés*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Fortin, Pierre (2016). « Les CPE, victimes de leur succès », *Radio-Canada.ca*, *Ici Grand Montréal*, 19 janvier.

<http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/759689/cpe-garderies-couts-compressions-quebec>.

Fraisse, Laurent (2016a). « Co-construire l'action publique : Apports et limites des politiques locales de l'Économie sociale et solidaire en France », communication présentée à la Conférence internationale Polanyi – EMES sur le thème *Des sociétés en transition*, au CNAM à Paris, 19-20 mai.

Fraisse, Laurent (2016b). « Les politiques locales de l'ESS à l'épreuve de l'alternance politique et de l'austérité économique », communication faite aux XVI<sup>e</sup> Rencontres du RIUESS, Montpellier, 25-27 mai. Version provisoire, 23 p.

Frenette, Audry (2016). « Représentation au CA de la FLAC », *Prezi.com*, 31 mai.  
<https://prezi.com/sfcg8uk5yj6q/representation-au-ca-de-la-flac/>.

Garneau, Vincent (2013). *Le Conseil des œuvres de Montréal: animation sociale, démocratie participative et affrontement politique*, mémoire de maîtrise en histoire, UQAM, novembre 2011. Réédité par la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (CRCOC), Cahier no H-02, Gatineau, UQO.

Gazzoli, Patricia, Christian Jetté, Valérie Chamberland, Lucie Dumais et Yves Vaillancourt (2014). « Nouvel essor des fondations au Québec et au Canada : pour une analyse sociopolitique fondée sur le concept d'économie plurielle », *Revue des Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, vol. 85, no 2, 165-191.

Gouvernement du Québec, la Fédération québécoise des municipalités, l'Union des municipalités du Québec, la Ville de Montréal et la Ville de Québec (2014). *Pacte fiscal transitoire concernant les transferts financiers aux municipalités pour 2015 et une nouvelle gouvernance régionale*, Québec, 5 novembre, 5 p.

Gouvernement du Québec (2014). *L'économie sociale, des valeurs qui nous enrichissent, Plan d'action gouvernementale en économie sociale, 2015-2020*, Québec, Gouvernement du Québec, 51 p.

Gouvernement du Québec (2015). *Projet de loi n°28 : Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, présenté le 24 novembre 2014 et adopté le 20 avril 2015, Québec, Éditeur officiel du Québec.

Gouvernement du Québec (2016). *Projet de loi no 110. Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 15 p.

Goyette, Martin (2016). « Continuité relationnelle et action collective dans les services aux jeunes en difficulté », communication faite au colloque de l'ARIMA, Congrès de l'ACFAS, UQAM, Montréal, 13 mai.

Grenier, Stéphane et Yves Vaillancourt (2016). « Le modèle québécois de développement social : le cas du programme AccèsLogis (1997-2015) », communication faite dans le cadre du CR 27, 20<sup>e</sup> Congrès de l'AISLF, UQAM, Montréal, 5 juillet.

Houde-Roy, Laurence (2015). « Le pacte fiscal en 4 temps », *Journal Métro*, 30 septembre.

Ici Radio-Canada (2015). « Les municipalités signent un pacte de 3,2 milliards pour 4 ans », *Ici Radio-Canada.ca*, 29 septembre, 4 p.

Ici Radio-Canada (2016). « Pacte fiscal : Coiteux assure que les villes ne seront pas déçues », *Ici Radio-Canada.ca*, 11 mai, 5 p.

Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) (2013). *Les organismes communautaires au Québec : financement et évolution des pratiques*, Montréal, IRIS.

Institut du Nouveau Monde (INM) (2015). *Rapport d'activités 2014-2015*, Montréal, INM, 71 p.

Institut Mallet (2015). *2015 Rapport annuel public*, Institut Mallet, 26 p.

Institut Mallet (2016). *Écosystème philanthropique : perspectives, perceptions et échanges*, Actes du Sommet 2015 sur la culture philanthropique, Institut Mallet, 204 p.

Jetté, Christian (2008). *Les organisations communautaires et la transformation de l'État-providence. Trois décennies de coconstruction des politiques publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Jetté, Christian (à paraître). « Les organismes communautaires en santé et services sociaux au Québec : évolution, paradoxe et défis », dans Coalition des organismes communautaires autonomes de formation (COCAF), *Le projet WikiACA*.

Klein, Juan-Luis (à paraître en 2017). « Social Innovation, universities and the quest for social transformation », dans Global University Network for Innovation (à paraître en 2017), *Higher Education in the World 6; Towards a Socially Responsible University: Balancing the Global and the Local*. <http://www.guninetwork.org/presentation>.

Kubisch, Anne C., Patricia Auspos, Prudence Brown et Tom Dewar (2010). *Voices From the Field III. Lessons and Challenges for Foundations Based on Two Decades of Community-Change Efforts*, Washington, D.C., Aspen Institute. Le texte a été traduit par Dynamo sous le titre, "20 ans d'initiatives de revitalisation au sein de 48 collectivités". Ou, en plus court : 20-48. [http://dynamocollectivo.ca/20\\_48/wp-content/uploads/2016/01/20\\_48-version-ISBN.pdf](http://dynamocollectivo.ca/20_48/wp-content/uploads/2016/01/20_48-version-ISBN.pdf).

Lachapelle, René (2016). « Le changement de modèle au Québec, ses impacts sur l'intervention collective (IC) et les recherches en cours sur l'IC et le DTI », document de travail, Gatineau, CRCOC (Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire), 22 avril, 11 p.

Lachapelle, René et Denis Bourque (2016). « Du modèle québécois à l'autoritarisme du PLQ. La résilience des associations à l'épreuve », communication faite dans le cadre du CR 27, 20<sup>e</sup> Congrès de l'AISLF, UQAM, Montréal, 5 juillet, 11 p.

Lavallée, Hugo (2016). « Deux partenariats entre la Fondation Chagnon et Québec ne seront pas renouvelés », *Ici radio-Canada.ca*, 14 et 15 mars, 8 p.

Lefèvre, Sylvain et Annabelle Berthiaume, avec la participation de Lina Leduc (2016). *Béati, un modèle de philanthropie alternatif? Accompagner le changement social en le finançant*, Réalisé en collaboration avec la Fondation Béati et le Service aux collectivités de l'UQAM, septembre, 120 p.

Lesemann, Frédéric (2008). « L'irruption des fondations privées dans le 'communautaire' : une nouvelle gouvernance des services publics », *Bulletin de liaison de la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec*, vol. 33, no 2, 5-11.

Lesemann, Frédéric (2011). « Philanthropie et fondations privées : vers une nouvelle gouvernance du social ? », *Lien social et politiques*, no 65, 79-97.

Lessard, Denis (2014). « Pacte fiscal transitoire : dur coup pour le monde municipal », *La Presse*, 5 novembre 2014 et mis à jour le 2 février 2015.

Letarte, Martine (2016). « Il faut redéfinir le bien commun », *Le Devoir*, Cahier thématique sur la fonction publique, 25 mai 2016, C 1 et C 3.

<http://www.ledevoir.com/politique/quebec/471479/il-faut-redefinir-le-bien-commun>.

Lévesque, Benoît (2015). « Un nouveau modèle de service public par les associations : la garde de la petite enfance au Québec », dans Jean-Louis Laville et Anne Salmon (dir.), *Associations et Action publique*, Paris, Desclée de Brouwer, 2015, 461-501.

Lévesque, Benoît (2016). « L'écosystème philanthropique : Éléments de synthèse du Sommet 2015 », dans Institut Mallet (2016). *Écosystème philanthropique : perspectives, perceptions et échanges*, Actes du Sommet 2015 sur la culture philanthropique, Institut Mallet, 161-204. [http://institutmallet.org/wp-content/uploads/ActesSommet2015\\_Web.pdf](http://institutmallet.org/wp-content/uploads/ActesSommet2015_Web.pdf).

Lévesque, Benoît, Jean-Marc Fontan et Juan-Luis Klein (dir.) (2014). *L'innovation sociale. Les marches d'une construction théorique et pratique*, Québec, PUQ.

Ministère des Affaires municipales et Occupation du territoire (MAMOT) (2015a). « Le Fonds de développement des territoires pour appuyer les MRC dans leur compétence en développement local et régional », *Muni-Express*, no 05, 23 juin 2015, 3 p.

<http://www.mamot.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2015/n-05-23-juin-2015/>.

Ministère des Affaires municipales et Occupation du territoire (MAMOT) (2015b). « Fonds de développement des territoires », Communiqué, MAMOT, Québec, 2 p.

Nadeau, Jean-François (2016). « Le regard inquiet de la mère des CPE », *Le Devoir*, 26 et 27 novembre, A 1 et A 8.

Noël, Alain (2013). « Quebec's New Politics of redistribution », dans Keith Banting et John Myles (dir.), *The Fading of Redistributive Politics: Inequality and the Politics of Social Policy*, Vancouver, UBC Press, 256-282.

Pelletier, Francine (2016). « La révolution Barrette », *Le Devoir*, 24 février, A 9.

Potvin, Louise (2016). « Réformes centralisatrices et austérité dans le domaine de la santé et des services sociaux : quelle vision de la santé populationnelle et de la justice sociale ? », communication faite au colloque de l'ARIMA, Congrès de l'ACFAS, UQAM, Montréal, 13 mai.

Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal (RIOCM) (2015). « Fin des ententes entre le gouvernement et la FLAC : est-ce la fin des PPP sociaux ? », RIOCM, 19 mars, 2 p. Consulté le 8 octobre 2016 : <http://www.riocm.ca/bulletin/fin-ententes-gouvernement-flac-ce-fin-ppp-sociaux/>.

République française (2015). *Plan d'action en faveur du travail social et du développement social*. En lien avec les États généraux du travail social (EGTS), Paris, Matignon, octobre.

Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES) (2016a). *Newsletter du RTES*, 7 juillet 2016. <http://rtes.fr/>.

Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES) (2016b). *Rapport d'activités 2015*. Présenté à l'assemblée générale du 16 juin 2016, RTES, 20 p.

Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES) (2016c). *Rapport moral du RTES*, présenté à l'AG du 16 juin 2016, 5 p.

Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES) (2016d). *Newsletter du RTES*, été 2016.

Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES) (2016e). *Newsletter du RTES*, septembre 2016.

Réseau québécois de développement social (RQDS) (2015). *Avis sur la place du développement social au Québec*, Soumis à la sous-ministre adjointe aux politiques, analyse stratégique et action communautaire du ministère du travail, de l'emploi et de la solidarité sociale, RQDS, 9 avril, 38 p.

Réseau québécois de développement social (RQDS) (2016). *Guide pratique pour l'élaboration d'une politique municipale de développement social*, RQDS, mai, 4 p.

Réseau québécois de revitalisation intégrée (RQRI) (2016). *Assemblée générale 2016*, RQRI, 17 mars.

RIOCM (2015). « Fin des ententes entre le gouvernement et la FLAC : est-ce la fin des PPP sociaux ? », RIOCM, 19 mars, 2 p. Consulté le 8 octobre 2016 : <http://www.riocm.ca/bulletin/fin-ententes-gouvernement-flac-ce-fin-ppp-sociaux/>.

Robitaille, Antoine (2016). « Déni et arbitrage », *Le Devoir*, 18 août.

Regroupement des organismes communautaires familles Montréal (ROCFM) (2016). *Que sont les PPP sociaux?* Suivre le lien internet : <http://www.rocfm.org/public/que-sont-les-ppp-sociaux.html>.

Savard, Sébastien, Denis Bourque et René Lachapelle (2015). «Third Sector Organizations in Québec and the New Public Action in Community Development», *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research / Revue canadienne de recherche sur les OSBL et l'économie sociale*, vol. 6, no 2, automne, 28-41. <http://anserj.ca/anser/index.php/cjnser/article/view/191>.

Sénéchal, Gilles, Geneviève Cloutier, Léa Méthé Myrand, Amélie Dubé et Andréanne Chevalier (2010). *Les effets de la concertation. Étude sur les Tables intersectorielles de Quartier de Montréal*, Montréal, INRS, Urbanisation Culture Société, 141 p.

Solidarité rurale du Québec (SRQ) (2014). « Fermeture et mise à pied chez Solidarité rurale Québec », communiqué, SRQ, 27 novembre.

Solidarité rurale du Québec (SRQ) (2016a). « Claire Bolduc quitte la présidence de Solidarité rurale du Québec », Communiqué, SRQ, 30 mai.

Solidarité rurale du Québec (SRQ) (2016b). « 'Une année déterminante pour Solidarité rurale du Québec' – Marcel Groleau, président intérimaire, SRQ », Communiqué, SRQ, 3 juin.

Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal (2016). *Projet de loi no 110 sur le pacte fiscal*, Communiqué, 13 juin, 2 p.

Territoires innovants en économie sociale et solidaire (TIESS) (2015). *Travailler ensemble. Rapport annuel 2014-2015*, Montréal, TIESS, 48 p. [http://www.tiess.ca/wp-content/uploads/2014/12/RA\\_TIESS-final-web.pdf](http://www.tiess.ca/wp-content/uploads/2014/12/RA_TIESS-final-web.pdf).

Vaillancourt, Yves (2003). «The Quebec model in social policy and its interface with Canada's Social Union», dans S. Fortin, A. Noël et F. Saint-Hilaire (dir.), Montréal, IRPP, 157-195.

Vaillancourt, Yves (2008). *L'économie sociale au Québec et au Canada : configurations historiques et enjeux actuels*, Cahiers du LAREPPS no 08-07, UQAM, Montréal, 59 p.

Vaillancourt, Yves (2014). *Note de recherche sur l'apport de l'ESS dans la co-construction démocratique des politiques publiques : réflexions ancrées dans des expériences canadiennes, québécoises et latino-américaines*, Les Cahiers du CRISES, Collection Études théoriques, no ET1406, décembre, copublication CRISES et LAREPPS, UQAM, 66 p.

Vaillancourt, Yves (2015). « La co-construction des politiques publiques », dans Jean-Louis Laville et Anne Salmon (dir.), *Associations et Action publique*, Paris, Desclée de Brouwer, 2015, p 421-459.

Vaillancourt, Yves (2016a). « La co-construction des politiques publiques : balises théoriques », dans Florence Jany-Catrice et Laurent Gardin (dir.) (à paraître), *L'économie sociale et solidaire en coopérations*, Rennes, Presses de l'Université de Rennes.



Vaillancourt, Yves (2016b). « De la co-construction des connaissances et des politiques publiques », article à paraître dans *SociologieS*.

Vaillancourt, Yves et François Aubry (2014). *Rapport de recherche sur la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un exemple de co-construction démocratique de politique publique*, Winnipeg, Canadian Council of Canadians with Disabilities (CCD), septembre. Accessible sur internet en format PDF : <http://www.ccdonline.ca>.

Vaillancourt, Yves, Marie-Noëlle Ducharme, François Aubry et Stéphane Grenier (2016). *AccèsLogis Québec (1997-2015) : les hauts et les bas de la co-construction d'une politique publique*, Montréal, CRISES-UQAM, no ET1601.

Venne, Michel (2016). « Le Québec ne sait plus dialoguer », *Le Devoir*, 13 avril, A 9.

Verreault, Gédéon, Christiane Lussier et Denis Bourque (2016). *La concertation régionale en développement social au Québec à la fin de 2015*. Un état de situation partiel réalisé par le Réseau québécois de développement social (RQDS) et la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (CRCOC), CRCOC, Cahier no 16-01, Gatineau, mars. [http://w4.uqo.ca/croc/Fichiers/cahiers/1601\\_La\\_concertation\\_regionale\\_en\\_developpement\\_social.pdf](http://w4.uqo.ca/croc/Fichiers/cahiers/1601_La_concertation_regionale_en_developpement_social.pdf).

White, Deena et l'équipe d'évaluation de la politique (2008). *La gouvernance intersectorielle à l'épreuve. Évaluation de la mise en œuvre et des premières retombées de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire*, Montréal, Centre de recherche sur les politiques et le développement, 199 p.

White, Deena (2016). *Les réseaux locaux de services (RLS)*, Note envoyée à Yves Vaillancourt, 13 avril.

Zunz, Olivier (dir.) (2012). *La philanthropie en Amérique. Argent privé, affaires d'État*, Paris, Fayard, 373 p.



## ANNEXES

### **Annexe 1 : L'étiquette développement social revient au Québec**

Revenir sur les années 1960. Sur le Conseil des œuvres de Montréal et les conseils de développement social en région. Le ministère des Affaires sociales (MAS), comme appellation, a précédé celle de MSSS au cours des années 1970-1986. Le nom de la Commission Castonguay créée en 1966 et l'organisation de ses travaux conféraient une grande visibilité à l'étiquette développement social.

Revenir sur le Conseil de développement social du Montréal métropolitain (CDSMM). Le mémoire de Garneau (2011) en histoire à l'UQAM nous en apprend beaucoup à ce sujet.

Se souvenir de la tradition canadienne du Conseil canadien de développement social avec un bureau québécois du Conseil à Montréal, sur la rue Berri, à la fin des années 1980, sous le leadership de Jean-Bernard Robichaud et Claude Quiviger.

Dans les années 1990, avec Jean-Panet Raymond, il y a eu un bout d'histoire pendant laquelle le Conseil québécois de développement social a tenté d'exister tout seul en se séparant du Conseil canadien. Au bout de quelques années, il a manqué de ressources et a cessé d'exister.

Pendant les années 2000, il y a des Québécois comme Deena White, Hector Ouellet et Lionel Robert qui se sont réengagés sur le CA du CCDS à Ottawa. Toutefois, il faut ajouter que le CCDS, avec d'autres organismes sociaux ayant leur siège social à Ottawa, n'a pas survécu aux années Harper.

En 1997-1998, le Conseil de la santé et du bien-être (CSBE), sous la direction de Norbert Rodrigue et Lionel Robert, a lancé au Québec une démarche nationale sur les états généraux du développement social. Cette démarche visait la tenue d'un forum national mais à partir d'une démarche ascendante dans laquelle des groupes locaux et régionaux étaient encouragés à faire un bout de chemin et à tenir des forums régionaux et locaux. Un document récent publié par le CQDS et la CRCOC sur les pratiques de DS dans diverses régions du Québec nous révèle que la démarche du CSBE en 1998 pourrait avoir essaimé plus qu'on aurait pu le croire (Verreault, Lussier et Bourque, 2016).

C'est dans ce contexte qu'est apparue la Table des partenaires du développement social de Lanaudière (TPDSL). Cette Table a fait preuve d'une grande résilience en prolongeant son existence et ses activités jusqu'à aujourd'hui.

« Le CQDS se réclame de la démarche du CSBE de 1998 :

Ces démarches ont été créées dans la foulée des travaux liés au premier Forum de développement social tenu par le Conseil de la santé et du bien-être en 1998. Une dizaine de coordonnateurs de ces comités régionaux se sont réunis en 2003 à Montréal pour échanger sur leurs réalités et sur l'importance de développer une vision commune. Leur désir de réseautage et d'entraide a suscité les travaux menant à l'adoption en 2004 d'une vision commune désignée comme la plateforme du RQDS et à la constitution du RQDS comme OBNL à l'automne 2005 » (Verreault, Dussault et Bourque, 2016: ii).

L'étiquette développement social a toujours été présente dans l'organigramme de la Ville de Montréal. Présentement, il y a un « Service de la diversité sociale et des sports ». Développement social et développement culturel, ces années-ci, se conjuguent ensemble.

Dans les années 2010, l'étiquette revient. Elle est véhiculée entre autres par la nouvelle famille d'associations qui accompagnent les acteurs locaux et régionaux du développement intégré des communautés dont il est question dans la section 2.2.

Prise en compte de l'alternance politique. La co-construction des politiques publiques se conjuguent mal avec les politiques d'austérité (Fraisie, 2016b).

## **Annexe 2 : Littérature sur les états généraux du travail social en France**

En France, il y a une littérature et un débat qui replacent à l'avant-scène le concept de développement social parmi les acteurs et les chercheurs dans le domaine du travail social. Je me suis demandé si un tel débat ne pourrait pas exister au Québec dans les lieux de pratique et de formation concernant le travail social.

En France, à la différence des choix faits au Québec dans les années 1970, les secteurs de la santé et des services sociaux sont séparés dans l'organigramme du gouvernement (avec deux ministères distincts). Cette séparation a des inconvénients et des avantages. Elle a des inconvénients en ne favorisant pas les interfaces entre la santé et le développement social aux niveaux national, régional et local. Mais elle a aussi des avantages en faisant obstacle aux formes d'intégration entre la santé et le bien-être qui, dans les faits, permet l'hégémonie du monde de la santé et la marginalisation, voire l'oubli, du domaine du développement social, comme c'est présentement le cas au Québec dans le contexte de la réforme Barrette. En France, la séparation entre l'action sociale et l'action sanitaire a des retombées structurantes dans le partage des responsabilités entre les départements (responsables de l'action sociale auprès des personnes âgées, des personnes handicapées et des jeunes) et les régions (responsables de la santé). Au Québec, depuis 1970, lors de la création du ministère des affaires sociales (MAS), devenu le MSSS en 1986, on a fait le choix de fusionner les deux secteurs aux plans national, régional et local. J'ai souvent pensé que le choix québécois était avantageux. Mais j'en suis moins sûr aujourd'hui quand je constate que dans la réforme Barrette, le modèle des organisations qui s'occupent de la santé est imposé aux organisations qui s'occupent des services sociaux, si bien que les centres jeunesse et la protection de la jeunesse sont intégrés dans les CISSS et les CIUSSS. En France, grâce à la séparation entre la santé et l'action sociale, une ministre comme Marisol Touraine, responsable de l'action sociale, est capable de soutenir une démarche comme celle des États généraux du travail social dans laquelle les concepts de développement social, d'action préventive et d'intervention collective occupent une place centrale dans les débats publics (République française, 2015; Bouquet et Jaeger, 2016).