

Rapport

**L'appropriation par les communautés
de leur développement**

Conseil de la santé et du bien-être

Février 2001

Le Conseil de la santé et du bien-être a été créé par une loi en mai 1992. Il a pour mission de contribuer à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population en fournissant des avis à la ministre de la Santé et des Services sociaux, en informant le public, en favorisant des débats et en établissant des partenariats; ces activités portent sur les objectifs et sur les meilleurs moyens pour atteindre cette finalité.

Le Conseil se compose de 23 membres représentatifs des usagers des services de santé et des services sociaux, des organismes communautaires, des personnes impliquées dans l'intervention, la recherche ou l'administration du domaine de la santé et du domaine social, et de secteurs d'activité dont les stratégies d'intervention ont un impact sur la santé et le bien-être de la population.

Le contenu de cette publication
a été rédigé par le :

Conseil de la santé et du bien-être
880, chemin Sainte-Foy, RC
Québec (Québec) G1S 2L2
Téléphone : (418) 643-3040
Télécopieur : (418) 644-0654
Courrier électronique : csbe@msss.gouv.qc.ca
Internet : www.msss.gouv.qc.ca/csbe

Dépôt légal - 2001
Bibliothèque nationale du Québec, 2000
Bibliothèque nationale du Canada, 2000
ISBN : 2-550-37152-6
© Gouvernement du Québec

Toute reproduction totale ou partielle de ce document est autorisée, à condition que la source soit mentionnée.

Comité de travail
formé par le Conseil de la santé et du bien-être

Membres du Conseil

LAVALLÉE, Diane, présidente (1998)
TRUDEAU, Jean-Bernard, président (1999)
BASSALETTI, Teresa
BOISJOLI, Guy
DUPLANTIE, Jean-Pierre
RODRIGUE, Norbert

Secrétariat

MORAIS, Hélène
ROBERT, Lionel

Ont participé à un moment ou l'autre à la recherche, à la rédaction et à la consultation et méritent notre reconnaissance :

BHÉRER, Laurence, Université Laval
BOLDUC, Nathalie, Université Laval et Conseil de la santé et du bien-être
COMTOIS, Marie-Andrée, Fédération des infirmières et infirmiers du Québec
DUBÉ, François, Ministère de la Santé et des Services sociaux
HÉBERT, Benoît-Paul, Conseil de la santé et du bien-être
HÉBERT, Jacques, Ministère des Régions
LAROUCHE, Pierre, Centre de santé du Témiscamingue
LAURENCE, Pierre, Conseil de la santé et du bien-être
LEGAULT, Guy, Ministère de l'Éducation
LEMIEUX, Vincent, Université Laval
LEPAGE, René, CLSC de Matane
LEVASSEUR, Julie, Université Laval
MARANDA, Marc-André, Ministère de la Santé et des Services sociaux
OUELLET, Alain, CLSC MRC Bellechasse
PARADIS, Michèle, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
POIRIER, Louis, Réseau québécois de Villes et Villages en santé
PROULX, Jacques, Solidarité rurale
PROULX, Marc-Urbain, Université du Québec à Chicoutimi
ROBERGE, Pascal, Ministère des Affaires municipales
ROBERT, Robert, Ex-conseiller du ministère des Affaires municipales
TRUDEL, Anne-Marie, Conseil de la santé et du bien-être
TURGEON, Jean, École nationale d'administration publique
VAILLANCOURT, Yves, Université du Québec à Montréal

Soutien technique

LANGLOIS, Ginette
NOËL, Carole
VEZINA, Lyne

AVANT-PROPOS

Pour le Conseil de la santé et du bien-être, ce document a un statut particulier : il ne se veut pas un avis adressé à la ministre de la Santé et des Services sociaux, mais une contribution à un débat qui se continue sur la décentralisation et sur le développement social.

Par son Forum sur le développement social, le Conseil a contribué à faire émerger les enjeux politiques du développement social, pour aujourd'hui. Rappelons-les : mieux harmoniser l'économique et le social; répartir le plus équitablement possible les biens et les services; revoir nos interventions sous l'angle de leur efficacité; définir de nouveaux rapports entre l'État et la société civile. À cette fin, beaucoup reste à faire. Il faut continuer à penser ces enjeux et les politiques qui les prendraient mieux en charge. Il faut aussi continuer à mobiliser les acteurs à cet effet.

Le présent document constitue une contribution du Conseil pour faire avancer la réflexion et l'action sur le quatrième enjeu. L'originalité de ce texte, c'est qu'il rend explicite, en quelque sorte, le dialogue qui existe entre la demande des communautés pour se donner les conditions qui favoriseront leur développement, et l'offre gouvernementale pour soutenir cette volonté. En plus de l'explicitier, il invite aussi à continuer ce dialogue en proposant des pistes de réflexion et d'action.

Qu'est-ce qui se dit dans ce dialogue entre la demande et l'offre en regard des conditions pour soutenir l'appropriation par les communautés de leur développement ? Essentiellement, ceci : ces conditions requièrent un changement au niveau des valeurs, s'enracinent dans une organisation territoriale dynamique, exigent une modification du lieu de contrôle des moyens d'action et des ressources, et doivent s'appuyer sur de nouvelles pratiques de coopération entre les différents acteurs sociaux.

Il s'agit, en fait, d'un projet de société – ce terme, considérable, étant employé à bon escient. Tout ne bougera pas en même temps. Actuellement, une politique gouvernementale est en train de faire bouger l'assise territoriale. Il s'agit là d'un pas dans la bonne direction.

C'est la volonté du Conseil de continuer à favoriser ce dialogue entre la demande et l'offre, pour renforcer davantage l'assise territoriale et les ressources des communautés.

La présidente,

Hélène Morais

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
Première partie	
DÉVELOPPER UNE VISION COMMUNE DE L'APPROPRIATION ET DE SES VALEURS.....	11
L'APPROPRIATION ET SES VALEURS.....	11
LA VISION DE L'APPROPRIATION ET DE SES VALEURS DU POINT DE VUE DES COMMUNAUTÉS	11
– <i>Des participants et des participantes au Forum</i>	11
– <i>Des projets étudiés</i>	12
LA VISION DE L'APPROPRIATION ET DE SES VALEURS DU POINT DE VUE DE L'ÉTAT	13
DES LIENS À CRÉER POUR DÉVELOPPER UNE VISION COMMUNE DE L'APPROPRIATION ET DE SES VALEURS	14
Deuxième partie	
ORGANISER LE TERRITOIRE POUR SOUTENIR L'ACTION DES COMMUNAUTÉS	17
L'ORGANISATION DU TERRITOIRE POUR SOUTENIR L'ACTION DES COMMUNAUTÉS.....	17
L'ORGANISATION DU TERRITOIRE DU POINT DE VUE DES COMMUNAUTÉS.....	17
L'ORGANISATION DU TERRITOIRE DU POINT DE VUE DE L'ÉTAT	18
DES LIENS À CRÉER POUR ORGANISER LE TERRITOIRE ET POUR SOUTENIR L'ACTION DES COMMUNAUTÉS.....	19
Troisième partie	
UTILISER LES RESSOURCES POUR ET PAR LES COMMUNAUTÉS	21
L'UTILISATION DES RESSOURCES POUR ET PAR LES COMMUNAUTÉS	21
L'UTILISATION DES RESSOURCES DU POINT DE VUE DES COMMUNAUTÉS	21
L'UTILISATION DES RESSOURCES DU POINT DE VUE DE L'ÉTAT	22
DES LIENS À CRÉER POUR UTILISER LES RESSOURCES POUR ET PAR LES COMMUNAUTÉS.....	23
Quatrième partie	
ÉTABLIR UN PARTAGE DES POUVOIRS ORIENTÉ VERS LA DÉCENTRALISATION.....	25
LE PARTAGE DES POUVOIRS ORIENTÉ VERS LA DÉCENTRALISATION	25
LE PARTAGE DES POUVOIRS DU POINT DE VUE DES COMMUNAUTÉS.....	26
– <i>Des participants et des participantes au Forum</i>	26
– <i>Des projets étudiés</i>	27
LE PARTAGE DES POUVOIRS DU POINT DE VUE DE L'ÉTAT	27
– <i>Le choix des personnes dirigeantes</i>	29

- <i>Le partage des compétences</i>	29
- <i>Le pouvoir de financement</i>	30
DES LIENS À CRÉER POUR UN PARTAGE DES POUVOIRS ORIENTÉ VERS LA DÉCENTRALISATION	30

Cinquième partie

DÉVELOPPER LA COOPÉRATION ET L'ACTION EN RÉSEAU	33
LA COOPÉRATION ET L'ACTION EN RÉSEAU	33
LA COOPÉRATION ET L'ACTION EN RÉSEAU DU POINT DE VUE DES COMMUNAUTÉS.....	34
- <i>Des participants et des participantes au Forum</i>	34
- <i>Des projets étudiés</i>	34
LA COOPÉRATION ET L'ACTION EN RÉSEAU DU POINT DE VUE DE L'ÉTAT	35
DES LIENS À CRÉER POUR DÉVELOPPER LA COOPÉRATION ET L'ACTION EN RÉSEAU	37
CONCLUSION	39
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	43
ANNEXE 1 – PROJETS ÉTUDIÉS	49
ANNEXE 2 – LES CONDITIONS FAVORABLES ET DÉFAVORABLES AUX PROJETS DE DÉVELOPPEMENT ÉTUDIÉS	57
LES MEMBRES DU CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE	53

INTRODUCTION

À l'instar de La politique de la santé et du bien-être, le *Forum sur le développement social*, tenu en avril 1998, a mis en lumière les difficultés liées à la pauvreté, à l'exclusion sociale des jeunes et des familles ainsi qu'à la faiblesse des liens sociaux dans plusieurs communautés québécoises. Le Forum a également permis l'expression d'une volonté de changement et d'un mouvement en faveur d'une plus grande responsabilité des communautés locales et régionales quant à leur développement afin de prévenir ces problèmes, les réduire et soutenir les personnes qui les vivent.

La prise en charge par les communautés de leur développement nécessite un changement profond de notre société, de ses pouvoirs et de ses valeurs, afin de corriger les effets négatifs de l'individualisme, de la centralisation, de la réglementation, des rationalisations et de la société de marché. De plus, les communautés doivent pouvoir saisir les opportunités de changement et de développement issues de liens de solidarité locaux.

Dans cette perspective, le Conseil s'est donné l'objectif de travail suivant : *à partir d'une analyse sommaire du partage des pouvoirs entre les instances de niveau local, régional et central, au sein d'un certain nombre de secteurs clés de l'administration publique, déterminer des conditions dont la présence ou l'absence est de nature à favoriser ou non l'appropriation, par les communautés locales, de leur développement, en portant une attention spéciale au secteur des services de santé et des services sociaux.*

Afin de bien comprendre cet objectif, il semble important de définir sans tarder les concepts communauté, développement et appropriation. Pour les fins de ce rapport, le Conseil retient les définitions suivantes.

Une communauté est un regroupement de personnes vivant sur un territoire donné et partageant des intérêts communs à l'échelle de ce territoire. Comme le mentionne Pagon (1991), d'une part, il existe des territoires « vécus » et des territoires « institutionnalisés » qui ne se superposent pas toujours, et, d'autre part, un même individu ou un même groupe peut avoir plusieurs appartenances territoriales simultanément.

Le développement est un processus, une démarche par laquelle une communauté, par voie d'initiatives, tente de maintenir ou d'améliorer, selon les valeurs qu'elle juge prioritaires, les conditions de vie collective et/ou individuelles.

L'appropriation est un processus par lequel un individu, un groupe ou une communauté arrive à exercer un certain contrôle sur ses conditions de vie. Pour que l'appropriation soit effective, l'individu, le groupe ou la communauté doit posséder les ressources officielles et non officielles qui lui permettent de contrôler son développement.

Différentes analyses¹ nous ont permis de mieux comprendre les intentions des communautés et du gouvernement. Elles nous ont aidés à déterminer des facteurs d'harmonie et des facteurs de conflits entre eux. Nous avons constaté qu'au fil des ans l'État a toujours eu un discours et des gestes de soutien des communautés, mais qu'il n'a pas toujours réussi à aller au bout de ses projets de réformes pour rééquilibrer le partage des pouvoirs. L'analyse de projets locaux de développement nous a, par ailleurs, permis d'observer les efforts majeurs de prise en main, par les communautés, de leur destinée ainsi que les obstacles rencontrés. Nous avons constaté que les facteurs favorables à l'appropriation sont le plus souvent à l'intérieur des communautés et que les facteurs défavorables se situent le plus souvent à l'extérieur de celles-ci.

Dans ce rapport, nous avons regroupé les facteurs étudiés en cinq dimensions constituant pour le Conseil autant de conditions de l'appropriation et d'effets de celle-ci. Ces cinq dimensions sont la vision de l'appropriation et de ses valeurs, l'organisation du territoire, l'utilisation des ressources, le partage des pouvoirs et l'action en réseau. Elles ont été retenues parce qu'elles représentent les conditions favorables les plus évidentes dans les écrits et dans les expériences analysées, mais aussi parce qu'elles sont porteuses de changements fondamentaux à long terme. Ces conditions favorables représentent un tout. Elles sont interdépendantes dans le développement des communautés et dans l'établissement des rapports efficaces avec l'État ainsi qu'avec d'autres partenaires.

1. Les travaux suivants ont été réalisés : – une analyse des résultats du Forum sur le développement social sur l'appropriation et la décentralisation; – une revue partielle des écrits portant sur l'appropriation et sur le développement local; – une analyse des conditions favorables et défavorables à l'appropriation à partir d'une trentaine d'expériences québécoises de développement local réalisée par une équipe de recherche dirigée par Vincent Lemieux; – une analyse du partage des pouvoirs entre les paliers territoriaux dans les cinq secteurs de l'administration publique suivants : les affaires municipales, l'éducation, la main-d'œuvre et l'emploi, le développement régional et la santé et les services sociaux par l'équipe dirigée par Vincent Lemieux; – une étude de l'évolution des orientations préconisées par le gouvernement depuis 1960 pour soutenir les communautés locales et la décentralisation dans ces cinq secteurs; – un examen de l'approche territoriale, des enjeux du développement local et des conditions favorables et défavorables à l'appropriation, avec la participation des personnes suivantes : Vincent Lemieux, Marc-Urbain Proulx, Robert Robert, Yves Vaillancourt et Jacques Proulx.

Pour chacune des dimensions identifiées, nous ferons ressortir ce qu'en disent les auteurs, les communautés et l'État. Nous identifierons les facteurs de conflits et les facteurs d'harmonie. En conclusion, nous formulerons des propositions quant aux liens à développer pour rapprocher les parties de façon favorable au développement des communautés par elles-mêmes.

Dans son parcours pour établir le scénario de changement souhaitable pour favoriser l'appropriation par les communautés de leur développement, le Conseil marque une direction à prendre. Un simple changement structurel ne suffit pas. Le changement doit se situer sur le plan des valeurs et s'enraciner dans une organisation territoriale dynamique. Il faut également modifier le lieu de contrôle des moyens d'action et des ressources et susciter l'émergence de nouvelles pratiques de coopération. Pour le Conseil, il n'existe pas en ce domaine de formule mur à mur, mais, pour chacun, un devoir d'ouverture à l'émergence de nouveaux rapports entre les communautés et l'État pour le développement des communautés et pour le développement de l'ensemble du Québec.

Première partie

DÉVELOPPER UNE VISION COMMUNE DE L'APPROPRIATION ET DE SES VALEURS

L'appropriation et ses valeurs

Ce rapport porte sur l'appropriation par les communautés locales de leur développement, ce que certains appellent l'*empowerment*. L'appropriation est un phénomène à multiples facettes qui réfère à la fois à un pouvoir, à un processus et à une structure. Premièrement, pour s'approprier son développement, une communauté doit disposer d'un **pouvoir** d'action autonome. Ce pouvoir d'action lui permet : – de modifier certaines de ses conditions de vie afin de survivre et/ou d'améliorer son sort; – de gérer les services à rendre accessibles à sa population et, – d'exercer un contrôle global et continu sur sa vie et sur sa destinée. Deuxièmement, pour qu'il y ait appropriation, une communauté doit réaliser un **processus** qui la conduit : – à prendre conscience de ses problèmes et de sa capacité (ou de son incapacité) à les résoudre; – à resserrer les liens sociaux de base afin qu'émerge une nouvelle organisation sociale axée sur le partenariat et, – à maîtriser de plus en plus les outils collectifs de développement. Troisièmement, l'appropriation ne peut se faire sans l'existence d'une **structure**, à l'intérieur de la communauté, qui favorise la participation de ses membres et qui est reconnue par ces derniers et par leur environnement.

Les principaux changements ou impacts recherchés par l'appropriation sont généralement : une meilleure qualité de vie démocratique, de meilleures conditions de vie sociales et économiques, une meilleure santé de la population, une plus grande coopération et, entre les agents, une meilleure efficacité et une meilleure efficience des services et des ressources destinés à la communauté.

Les principales valeurs qui caractérisent les acteurs orientés vers l'appropriation par les communautés de leur développement sont la solidarité, l'équité, la coopération, la responsabilité et l'apprentissage collectif, la liberté et l'imputabilité.

La vision de l'appropriation et de ses valeurs du point de vue des communautés

– Des participants et des participantes au Forum

Selon les participants et les participantes au *Forum sur le développement social*, l'appropriation consiste, pour une communauté, à pouvoir régler les problèmes qu'elle estime les plus importants en appliquant les solutions qu'elle juge les mieux adaptées.

Les participants et les participantes au Forum considèrent la communauté comme étant le lieu principal d'appartenance et d'identification. Elle est un lieu important de socialisation. Elle est également le lieu naturel de participation de la population aux affaires publiques, l'endroit où les gens ont le sentiment d'influencer les décisions et d'agir efficacement sur les vrais problèmes. Elle est aussi un lieu de concertation entre les acteurs qui participent au développement économique et social.

Toutefois, les participants et les participantes au Forum déplorent le faible sentiment d'appartenance des individus envers leur région ou leur communauté locale. D'un même souffle, ils constatent que la population ne s'engage pas suffisamment dans les affaires publiques et que la concertation ne va pas toujours de soi, les organisations d'un même territoire ayant souvent peu de relations entre elles. De plus, ils déplorent l'absence de lieux d'échanges à plusieurs endroits. Finalement, les participants et les participantes considèrent que l'hermétisme de certaines organisations nuit à la participation des individus et des groupes.

Afin de remédier à ces différents problèmes, perçus comme des freins à l'appropriation, les participants et les participantes au Forum proposent un ensemble d'objectifs et de moyens pour accroître la qualité de vie démocratique et resserrer les liens sociaux : favoriser le sentiment d'appartenance à l'école; créer des lieux permettant aux jeunes de participer à la vie politique; revivifier les mécanismes qui permettront de créer des liens parmi des individus d'un même territoire; placer les citoyens et les citoyennes au coeur des décisions; favoriser les relations intergénérationnelles; financer les organismes communautaires associés à une plus grande participation sociale et le respect du principe de subsidiarité². De plus, la présence accrue des femmes au sein des organisations locales et régionales est perçue comme favorisant le développement des valeurs de l'appropriation.

– Des projets étudiés³

2. Le groupe de travail sur le partage des responsabilités dans le secteur des services de santé et des services sociaux (1996 : 19) écrit ceci : « Selon le principe de la subsidiarité, les décisions doivent être prises à l'échelon le plus bas possible au sein d'une hiérarchie, d'une organisation. Et ce n'est que s'il y a nécessité ou avantage marqué que le niveau décisionnel est repoussé vers le haut. Ce concept trouve application entre les organisations et au sein des organisations. »

3. Une trentaine de projets québécois de développement local ont été étudiés par une équipe de recherche dirigée par Vincent Lemieux. Vous trouverez en ANNEXE une brève description de ces différents projets.

Les projets de développement des communautés naissent généralement d'une prise de conscience à la suite d'un événement perturbateur. L'exode des populations et surtout des jeunes, la réduction des ressources et des services et, la menace de l'érosion des centres de décision au profit de secteurs géographiques plus peuplés en sont différents exemples.

Une vision globale et partagée dans la recherche de solutions aux problèmes vécus ou appréhendés caractérise l'action des communautés. Les agents se regroupent pour réaliser une lecture commune des problèmes de la communauté, de l'accessibilité aux services, des ressources disponibles dans l'ensemble des secteurs, des menaces d'affaiblissement des leviers de développement, des forces et des faiblesses du milieu, des opportunités et des menaces de l'environnement externe, des solutions et des plans d'action.

Parmi les conditions favorables qui se dégagent de la trentaine projets de développement étudiés se trouvent en tête de liste les facteurs sociaux, ceux liés principalement aux personnes se trouvant au cœur de la communauté. La qualité du leadership, la mobilisation de la communauté et des règles du jeu claires sont autant de facteurs qui conditionnent de manière positive la réalisation des projets de développement local. L'étude des projets nous permet de constater cependant que le facteur social peut aussi parfois constituer une condition défavorable et engendrer des problèmes. C'est le cas lorsque, par exemple, il y a un trop d'acteurs qui participent au projet, ou encore, lorsque ces derniers préfèrent la compétition à la coopération.

L'analyse des projets de développement montre que les communautés rencontrent principalement deux types de difficultés lors de la réalisation de leur projet : des difficultés internes et des difficultés externes. À l'interne, il arrive que les membres de la communauté ne parviennent pas à mettre en commun leurs intérêts individuels afin de développer une vision collective du développement. À l'externe, l'absence de vision gouvernementale clairement énoncée et la présence de visions différentes au sein du gouvernement, dépendamment des secteurs et des époques, nuisent considérablement à la réalisation des projets.

Par ailleurs, l'étude des projets nous permet de constater que les valeurs privilégiées par les communautés sont la liberté, la créativité, la responsabilité, la solidarité, l'apprentissage collectif, l'efficacité, l'équité et la cohérence.

La vision de l'appropriation et de ses valeurs du point de vue de l'État

Au moyen des différentes politiques, le gouvernement manifeste sa perception de la capacité des communautés de se prendre en main, vision qui évolue avec le temps et avec la progression des dynamismes locaux et régionaux mêmes.

Durant les années 60, l'État prend en main l'ensemble des affaires publiques, manifestant ainsi indirectement une vision négative de la capacité des communautés à s'autogérer. Puis peu à peu, au cours des années 70, le gouvernement élabore différents projets pour redonner du pouvoir aux communautés. Il propose une réforme dans le secteur des services de santé et des services sociaux qui favorise la participation de la population à la gestion des services. Le gouvernement prépare un livre blanc sur la décentralisation, non publié, qu'il transforme en une série de six fascicules dans lesquels il propose une plus grande participation de la population ainsi que la prise en main par les communautés de leur destinée.

Dans les années 80, le gouvernement poursuit le mouvement amorcé vers les communautés. Il propose, par exemple, de créer des conseils d'orientation dont l'objectif est de favoriser la participation des parents et des communautés à la gestion des écoles primaires et secondaires. De plus, à la suite de la récession du début des années 80, le gouvernement reconnaît certaines expériences pilotes de développement local dans certains quartiers défavorisés de la ville de Montréal : les corporations de développement économique communautaire.

Au cours des années 90, dans un contexte de récession économique, le gouvernement poursuit la réforme amorcée dans le secteur de la santé en consolidant la démocratisation locale et régionale et en augmentant les pouvoirs des instances régionales. Il adopte, de plus, La politique de la santé et du bien-être. Cette politique véhicule des stratégies et des valeurs de responsabilité collective, d'engagement social, de participation, de coopération et d'équité. L'adoption des plans d'action régionaux pour implanter La politique de la santé et du bien-être, à laquelle participent les assemblées régionales, et l'adoption des plans régionaux de transformation des services par les régies régionales permettent aux acteurs locaux de jouer un rôle plus important dans la dispensation des services et dans la promotion de la santé et du bien-être. Par ailleurs, le gouvernement manifeste à nouveau sa volonté de reconnaître et de soutenir le développement des communautés en adoptant la Politique gouvernementale pour le soutien au développement local et régional, en 1997.

L'ensemble des politiques publiques étudiées démontrent une préoccupation gouvernementale pour accroître la participation des citoyens et des citoyennes aux processus de décision. Cette préoccupation se fonde sur les valeurs suivantes : la responsabilité, l'équité et l'efficacité.

Des liens à créer pour développer une vision commune de l'appropriation et de ses valeurs

Les communautés orientées vers l'appropriation misent sur une large participation au processus de décision démocratique. Toutefois, elles doivent composer, dans bien des

cas, avec une faible participation et des résistances au changement. Qui plus est, les mécanismes mis en place par le palier central afin de favoriser la participation nuisent bien souvent à cette dernière. Même si plusieurs projets gouvernementaux font appel à des valeurs d'appropriation, la vision gouvernementale de l'appropriation est de portée restreinte et peu constante.

Deux visions semblent s'opposer en matière de valeurs liées à l'appropriation. Du côté des communautés, l'importance est accordée à la solidarité, la démocratie, la participation, et, de façon particulière, au principe de la subsidiarité, selon lequel les décisions doivent être prises à l'échelon le plus bas. De son côté, l'État valorise plutôt la responsabilité, l'efficacité et l'équité, l'universalité d'accès aux services, donc aussi la nécessité d'imposer des normes et des contrôles qui peuvent représenter des obstacles pour la participation et l'autonomie des communautés.

Afin de remédier à cette opposition entre les valeurs privilégiées par l'État et celles promues par les acteurs du terrain, des changements culturels s'avèrent nécessaires. Nous croyons qu'un changement sur le plan des valeurs doit se traduire dans l'organisation sociale. D'une part, l'organisation territoriale doit être transformée en profondeur. D'autre part, des moyens d'action et des ressources doivent être attribués aux localités et aux régions.

Deuxième partie

ORGANISER LE TERRITOIRE POUR SOUTENIR L'ACTION DES COMMUNAUTÉS

L'organisation du territoire pour soutenir l'action des communautés

Les réformes et mesures touchant l'organisation territoriale sont toujours délicates et déterminantes, puisqu'elles influencent directement l'organisation de l'activité humaine des communautés, la prise en main collective de leurs intérêts ainsi que leur développement.

L'organisation sur un territoire d'une gamme de services accessibles le plus près possible des communautés, avec la participation de celles-ci dans la définition et dans l'organisation des services, constitue un facteur important de cohésion sociale et de développement des communautés. De ce fait, la cohérence et la pertinence des découpages territoriaux, de l'organisation des services et de l'organisation des rapports entre les acteurs d'un même territoire sont des facteurs favorables à l'appropriation par les communautés de leur développement. Une organisation des territoires réalisée de façon continue est aussi jugée essentielle pour soutenir le développement des communautés. Une organisation continue favorable des territoires implique la création et la mise à jour régulière des conventions de gestion et de développement de services et des ressources entre les acteurs des différents paliers et secteurs présents sur un territoire.

L'organisation du territoire du point de vue des communautés

Lors du *Forum sur le développement social*, il est apparu que l'étendue du territoire associé au palier local varie selon les intervenants : le quartier (dans la région de Montréal), la municipalité, la MRC ou même la communauté urbaine (dans l'Outaouais). La variabilité des frontières du territoire dépend de la densité de population, du sentiment d'appartenance et/ou de la nature des problèmes examinés.

Pour les participants et les participantes au Forum, la multiplication des découpages du territoire des différents secteurs et même à l'intérieur d'un même secteur cause des difficultés aux intervenants qui veulent réaliser des actions communes pour et avec leur communauté.

Parmi les projets de développement étudiés, nous constatons que les CLSC et les MRC constituent les bases territoriales d'action les plus courantes, suivis des municipalités

rurales et des villes. Autre constat, les projets régionaux ont pour point de départ une ville, capitale d'une région administrative, et s'étendent ensuite à l'ensemble du territoire régional. Finalement, il semble que le milieu rural soit plus enclin à développer des projets de développement.

L'analyse des conditions de réalisation de ces projets fait ressortir l'importance pour la communauté d'avoir un territoire d'intervention clairement défini et de pouvoir compter sur un réseau de relations territoriales. L'espace territorial est évalué comme un facteur défavorable au développement de la communauté lorsque le territoire n'est pas ajusté au projet et lorsqu'il y a compétition entre les municipalités.

L'organisation du territoire du point de vue de l'État

L'étude des politiques adoptées dans les secteurs retenus pour les fins de cette étude montre que l'État a tenté à différents moments d'ajuster le découpage territorial aux territoires d'appartenance et aux pouvoirs décentralisés. Par exemple, dans le secteur des affaires municipales, le gouvernement a créé des territoires supralocaux : les municipalités régionales de comté et les communautés urbaines. Dans le secteur de l'éducation, il y a eu redécoupage des territoires des commissions scolaires. Le secteur de la main-d'œuvre a également connu des épisodes de réorganisation territoriale (locale et régionale) des services. Dans le secteur du développement régional, une politique a été adoptée en 1997 afin d'intégrer et de regrouper les services sur la base des catégories de clientèles et de grandes missions gouvernementales. Elle définit et structure trois paliers territoriaux, à savoir le local, correspondant aux MRC, le régional et le national. Finalement, le secteur des services de santé et des services sociaux, régionalisé progressivement depuis le début des années 70 et de façon majeure depuis 1992, conçoit de plus en plus son organisation et son action aux paliers sous-régional et local. Les plans de consolidation de l'organisation régionale des services des régies de 1999, visent notamment à développer les services de base dans la communauté et à organiser les services sur une base territoriale correspondant aux MRC.

La configuration actuelle de l'organisation des services et des pouvoirs en fonction des paliers territoriaux dans les cinq secteurs étudiés présente des différences et des similitudes. Ainsi, les cinq secteurs sont tous chapeautés par un ministère du gouvernement québécois. Remarquons cependant que le ministère des Régions est plus récent.

Trois secteurs ont des paliers de nature régionale. Les domaines des services de santé et des services sociaux, du développement régional et de la main-d'œuvre disposent d'une instance correspondant aux dix-sept régions administratives du Québec. Il s'agit des régies

régionales de la santé et des services sociaux (RRSSS), des conseils régionaux de développement (CRD) et des conseils des partenaires du marché du travail. Chacun des cinq secteurs compte des instances sous-régionales ou supralocales. Le secteur des affaires municipales est le premier visé avec les instances supralocales (MRC et communautés urbaines). Les récentes politiques en matière de développement régional et de la main-d'œuvre ont créé les centres locaux de développement (CLD) et les centres locaux d'emploi (CLE) répartis dans les 96 MRC du Québec. Trois secteurs comptent un palier local : l'éducation, les affaires municipales et le secteur des services de santé et les services sociaux. Les conseils d'établissement des écoles se situent au niveau local. Les municipalités relèvent forcément du palier local. Pour le secteur des services de santé et des services sociaux, le CLSC correspond au palier local, lequel, comme d'autres établissements de ce secteur, compte souvent des points de services accessibles décentralisés dans les communautés.

En mars 1999, le rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales intitulé, *Pacte 2000*, invite le gouvernement à réviser à nouveau l'organisation des services et des pouvoirs en fonction des paliers territoriaux. Ce rapport conclut que l'état de fragmentation qui caractérise le secteur municipal pose des limites à l'exercice de ses responsabilités actuelles, à la prise en charge de nouvelles responsabilités et à une répartition équitable du fardeau fiscal local sur le territoire. La commission n'est pas d'avis qu'il faille multiplier les regroupements. Elle préconise plutôt un recours accru au palier supramunicipal. Elle propose d'organiser les services sur une base locale et notamment de rattacher à moyen terme l'enseignement primaire et secondaire, les services de santé et les services sociaux de première ligne des CLSC, les centres d'hébergement et de soins de longue durée et le transport ambulancier au palier supramunicipal en maintenant un encadrement gouvernemental sur les normes d'accès aux services.

Des liens à créer pour organiser le territoire et pour soutenir l'action des communautés

Les communautés doivent souvent composer avec des contraintes liées aux découpages administratifs. Ceux-ci sont généralement rigides, multiples et non conformes à la réalité. La création par le gouvernement d'instances locales, supralocales et régionales a certes contribué à une meilleure connaissance des différents milieux et à la progression de la concertation. Cela n'est toutefois pas suffisant. Il manque à l'État une vision d'ensemble lui permettant d'être cohérent en matière d'organisation territoriale.

La conception de l'organisation territoriale pour soutenir le développement des communautés pose un problème d'harmonisation entre les communautés et les acteurs centraux. Ce problème se retrouve notamment dans la conception même du palier local. Pour certains, est local ce qui se situe autour d'un conseil municipal ou d'un quartier. Pour

le gouvernement, le territoire de la MRC représente maintenant le niveau local de développement. Cette nouvelle conception du niveau local fait craindre à certains une perte du sens donné à l'appropriation locale du développement au profit du rôle des institutions et des initiatives privées de développement économique. D'autres y voient plutôt des avantages dans la mesure où le renforcement de ce palier signifie une réelle décentralisation s'il implique le recours à l'élection au suffrage universel. Ces différentes questions auront avantage à être clarifiées par les acteurs des communautés et par ceux de l'État.

Pour soutenir les communautés, l'organisation du territoire doit se réaliser à la lumière de la diversité de celles-ci, de leurs efforts pour participer à leur développement, pour prendre leurs propres décisions collectives et pour assurer une réponse efficace, efficiente et intégrée aux besoins de leurs membres. Elle doit aussi prévoir des interfaces dynamiques entre les paliers territoriaux central, régional, sous-régional (ou supralocal) et local, des responsabilités clairement définies et assumées entre ces paliers, des rapports flexibles et en continuelle négociation entre ces paliers territoriaux.

Troisième partie

UTILISER LES RESSOURCES POUR ET PAR LES COMMUNAUTÉS

L'utilisation des ressources pour et par les communautés

La capacité pour une communauté d'utiliser de façon autonome et optimale les ressources locales au bénéfice de sa population constitue une condition favorable à l'appropriation de son développement. En effet, cette capacité rend possible la mise sur pied d'activités et de services correspondant aux besoins de la communauté. Elle offre aussi la souplesse requise pour réaliser des projets de coopération associant différents secteurs. Cette capacité d'une communauté se traduit par une autonomie de décision quant à l'allocation des ressources en fonction de leurs priorités, un pouvoir de gestion des ressources, une capacité d'évaluation des résultats et une imputabilité exercée et reconnue.

Un contrôle normatif *a priori* par des instances régionales ou centrales est donc peu propice à l'appropriation. Cependant, rappelons que la menace de perdre cette capacité de décision sur l'utilisation des ressources au profit d'instances centrales n'est pas seulement une contrainte. Elle peut être aussi un facteur déclencheur de concertation et de coopération. La négociation constante de l'autonomie de gestion des ressources entre le centre et la périphérie fait partie intégrante du processus d'appropriation du développement par les communautés.

L'utilisation des ressources du point de vue des communautés

La gestion des ressources et la recherche d'autonomie financière décentralisée sont au cœur des demandes exprimées par les communautés. La question de la gestion des ressources représente à la fois une contrainte qui limite leur action, un levier d'autonomie qu'elles cherchent à développer et un incitatif à la coopération entre les acteurs locaux. Si les deux premières possibilités sont plus fréquemment rencontrées, les cas des MRC de La Caniapiscau, de Matane et du Témiscamingue nous permettent de comprendre la dernière. La réduction des ressources dans trois secteurs importants (affaires municipales, éducation, santé et services sociaux) a suscité des mises en commun entre les secteurs, particulièrement pour des ressources matérielles et des services administratifs.

Du point de vue des communautés, le soutien de l'État sur le plan financier et la distribution équitable des ressources représentent des conditions favorables aux efforts de développement local.

L'utilisation des ressources du point de vue de l'État

Les enjeux financiers et fiscaux sont présents dans les politiques publiques étudiées sans que toutes les réponses aux questions qu'ils posent ne soient disponibles et sans que toutes les propositions successives de réformes n'aient été mises en œuvre.

Au cours des années 60, l'État central assume les plus importants pouvoirs de prélever des taxes et de dépenser. À la fin des années 70, des modifications législatives introduisent une plus grande autonomie de financement des municipalités. Par la suite, d'autres modifications législatives sont adoptées afin d'accroître les responsabilités d'allocation des ressources d'instances régionales, comme par exemple celles du secteur des services de santé et des services sociaux et celles du secteur de la main-d'œuvre et de l'emploi. La situation dans le secteur de l'éducation est toutefois différente puisque les amendements législatifs adoptés réduisent le pouvoir de taxation des commissions scolaires.

Dans le secteur des services de santé et des services sociaux, un élément majeur de la réforme de 1992 est la responsabilisation des régies régionales en matière d'allocation régionale des ressources et d'actualisation de priorités régionales. Au cours de la période de transformation des services et de rationalisation des ressources, ces pouvoirs régionaux ont permis des décisions et des mesures d'envergure ayant trait à l'utilisation des ressources. Ces pouvoirs ont été encadrés, par la suite, par le palier central, ce qui a eu pour conséquence de réduire l'autonomie décisionnelle des paliers régional et local quant à l'affectation des ressources.

L'utilisation du levier financier par le gouvernement pour réduire les disparités a conduit à la mise en œuvre de différentes méthodes et décisions pour assurer une répartition équitable des ressources entre les régions, notamment dans le secteur des services de santé et des services sociaux. De plus, des expériences intéressantes sont à l'étude dans ce secteur afin de promouvoir une répartition des ressources en fonction des populations (et non seulement en fonction des producteurs) ainsi qu'une plus grande autonomie locale et régionale dans la gestion des ressources affectées aux services.

En mars 1999, la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales propose au gouvernement une réforme des pouvoirs et des responsabilités du local et un rééquilibrage du financement public du palier local, entre les paliers territoriaux et entre les secteurs.

Des liens à créer pour utiliser les ressources pour et par les communautés

Les communautés ont besoin d'une véritable marge de manœuvre dans l'utilisation des ressources pour ajuster les services à leurs besoins, pour réaliser des projets interpellant différents secteurs ou pour réaliser des rationalisations intra et intersectorielles. Dans la plupart des secteurs, à l'exception du secteur municipal, la prise de décision sur l'affectation des ressources est généralement centralisée au palier régional ou national, ou encore soumise à des normes et à des contrôles *a priori*, rendant difficile une telle souplesse.

Le palier central, tout en manifestant des intentions et en posant souvent des gestes significatifs de transfert des pouvoirs d'allocation des ressources, remet souvent en question des décisions décentralisées, juge sévèrement les capacités de contrôle des ressources par le local et par le régional et a tendance à rapatrier ces pouvoirs. Ces hésitations dans les rapports entre l'État et les instances locales et régionales relativement à l'autonomie de gestion des ressources par ces instances ont des effets contre-productifs sur le terrain où se construisent lentement des dynamiques de participation à la prise de décision et d'imputabilité.

Malgré de nombreux efforts de l'État pour réduire les disparités, celles-ci demeurent importantes sur le plan socio-économique ou du développement des territoires locaux et régionaux. La répartition des ressources en fonction des besoins des communautés doit être accompagnée d'un réel pouvoir d'action de celles-ci sur leur utilisation.

La capacité locale d'utiliser les ressources demeure une source de conflits et de négociation continus entre les acteurs locaux, régionaux et centraux. Cette situation conflictuelle justifie des ajustements spécifiques et des conventions entre les parties, afin d'assurer une répartition équitable des ressources en fonction des besoins des communautés et une imputabilité sur la gestion des ressources et une marge de manœuvre intersectorielle. Pour remédier à ce problème, des efforts doivent être faits afin de développer un projet cohérent et partagé de décentralisation.

Quatrième partie

ÉTABLIR UN PARTAGE DES POUVOIRS ORIENTÉ VERS LA DÉCENTRALISATION

Le partage des pouvoirs orienté vers la décentralisation

La décentralisation représente essentiellement le transfert d'attributions du centre vers la périphérie. Elle est à la fois un préalable et une conséquence à l'appropriation du développement par les communautés.

Les débats sur la centralisation et la décentralisation sont constamment présents dans l'ensemble des systèmes politiques. Habituellement, lorsque des développements sont possibles, les tendances à la centralisation des décisions, et particulièrement celles portant sur l'utilisation des ressources, sont fortes. Lorsque les ressources sont réduites, la décentralisation et l'appel à la créativité des milieux sont valorisés.

Les objectifs de la décentralisation que l'on retrouve généralement dans les écrits peuvent être regroupés en deux catégories principales. La première catégorie d'objectifs est une amélioration de la qualité de vie démocratique par la participation et l'autoresponsabilité (Mills, 1991). La deuxième catégorie d'objectifs réfère à une plus grande efficacité et une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources. La décentralisation sert alors, comme le souligne Mills (1991), à : *surmonter les obstacles institutionnels, matériels et administratifs qui s'opposent au développement.*

Il existe différentes formes de décentralisation (Mills, 1991; Lemieux, 1997) : la déconcentration, la délégation, la dévolution et la décentration, appelée aussi la privatisation. La déconcentration correspond à une autonomie restreinte de gestion des instances décentralisées : celles-ci continuent de faire partie de la même organisation que le centre. On parle de la délégation lorsque les instances décentralisées ont une certaine autonomie de gestion, puisqu'elles ne font pas partie de la même organisation que le centre. Les compétences sont limitées à un ou deux secteurs d'activité. La dévolution se vit lorsque, en plus d'avoir une indépendance organisationnelle, les instances décentralisées jouissent d'une autonomie de gouverne. Leurs compétences sont multisectorielles. Enfin, on reconnaît la privatisation (ou la décentration) lorsque les instances décentralisées disposent d'une autonomie complète par rapport au centre.

La délégation est la forme la plus répandue de décentralisation au sein des cinq secteurs étudiés. Ainsi, les régies régionales, les établissements de services de santé et de services sociaux, les commissions scolaires, les écoles, les conseils régionaux de développement, les

centres locaux de développement et les conseils des partenaires du marché du travail correspondent à ce type de décentralisation. Il en est de même pour les communautés urbaines, les MRC et les conseils de quartier. Les commissions scolaires occupent une place particulière dans ce groupe relativement homogène. Elles se situent à la limite de la délégation et de la dévolution en raison de la désignation de leurs dirigeants et dirigeantes au suffrage universel et d'une certaine autonomie financière (demeurant tout de même mineure). Les commissions scolaires viennent ainsi rejoindre en partie les municipalités locales dans la catégorie de la dévolution. Les municipalités exercent une autonomie de gouverne à peu près complète en raison d'une grande indépendance par rapport au centre dans leurs attributions. Le suffrage universel se combine en effet à un large transfert des compétences et à une autonomie financière très développée pour donner une modalité de dévolution beaucoup plus poussée que celle qui caractérise les commissions scolaires.

Le partage des pouvoirs du point de vue des communautés

– Des participants et des participantes au Forum

Une plus grande concertation entre les institutions et les organisations établies sur le même territoire est de nature à favoriser la participation des individus et le développement des communautés. Cependant, cette concertation apparaît, aux yeux de plusieurs participants et participantes au *Forum sur le développement social*, difficile à réaliser sans revoir la façon dont l'État s'acquitte de son rôle de soutien des initiatives locales et sans réviser le partage des pouvoirs et des responsabilités entre les organisations et les paliers de gouvernement.

Ainsi, on estime, d'une part, que, parce qu'ils doivent respecter des consignes et des normes nationales, les intervenants du gouvernement central n'ont pas l'autonomie et la souplesse leur permettant de répondre adéquatement aux besoins exprimés localement. D'autre part, on considère que, trop souvent, chaque ministère et les organismes qui en relèvent tendent à privilégier leur propre lecture de la réalité ainsi qu'à faire porter les débats sur des questions administratives ou techniques plutôt que sur les solutions à engager pour régler les problèmes.

La décentralisation des pouvoirs vers les niveaux local et régional ainsi que le passage d'un État providence à un État solidaire, qui s'efforceraient d'éliminer les obstacles à l'action des partenaires, apparaissent dès lors des conditions nécessaires et préalables à l'appropriation du développement par les communautés. Dans cette perspective, des participants et des participantes au Forum proposent de partager de la façon suivante les pouvoirs entre les paliers local, régional et central :

[...] le niveau national doit établir les balises nationales. Le niveau régional devrait assumer une coordination et développer une vision régionale. Finalement, le niveau local se situe au cœur du développement et c'est là que les initiatives doivent démarrer, que l'on doit faire preuve de délinquance et d'audace et surtout ne pas se laisser étouffer par la réglementation trop importante. (Jean Panet-Raymond, Conseil québécois de développement social, in Conseil de la santé et du bien-être, 1998b).

– Des projets étudiés

Dans la trentaine de projets de développement étudiés, les paliers supérieurs peuvent jouer différents rôles : soutien technique et expertise, soutien financier, décloisonnement de programmes de subvention, initiative des projets, participation à la concertation, accompagnement et appui des projets (ou le refus de les cautionner). Cependant deux rôles sont plus fréquents : le soutien financier et l'appui des projets. En effet, comme nous l'avons souligné précédemment, le soutien financier des paliers de gouverne est souvent essentiel à la réalisation des différents projets. De plus, l'aval ou l'accord des paliers supérieurs est tout aussi souvent une condition *sine qua non* à leur mise en place. Les projets des MRC de Matane et de La Caniapiscau, entre autres, le démontrent bien. N'ayant pas reçu l'approbation du gouvernement québécois, les réorganisations proposées par les communautés de ces MRC ne se sont pas concrétisées.

Pour que les projets issus des communautés se réalisent, ces dernières doivent disposer de réels moyens d'action. De plus, les structures se situant aux paliers supérieurs doivent favoriser l'instauration des projets ou la mise en œuvre des initiatives locales. Les cadres législatifs ou institutionnels doivent permettre l'innovation ou, à tout le moins, être suffisamment flexibles pour encourager les projets de développement local. Des institutions trop rigides, trop centralisées et manquant de coordination intersectorielle n'avantagent pas le développement local.

Le partage des pouvoirs du point de vue de l'État

Au cours des années 60, l'État effectue une prise en charge des secteurs fondamentaux de la société et récupère plusieurs fonctions de compétences locales. Par la suite, les différentes politiques publiques tentent de renverser cette tendance centralisatrice.

Les différentes politiques et législations adoptées par le gouvernement dans les cinq secteurs retenus pour les fins de notre étude ont dessiné le partage des pouvoirs entre les paliers national, régional et local. Nous allons examiner ce portrait selon les trois composantes de la décentralisation, soit la désignation des personnes dirigeantes, les compétences exercées et le financement.

– Le choix des personnes dirigeantes

Le choix des personnes dirigeantes se fait généralement selon trois modes différents :

- les collèges électoraux;
- la nomination;
- le suffrage universel.

La désignation par collèges électoraux est utilisée afin de choisir des personnes dirigeantes qui représentent les domaines ciblés. Ce mode de désignation des personnes dirigeantes est le plus employé au sein des cinq secteurs. Les régies régionales de la santé et des services sociaux, les conseils d'établissement des écoles, les centres locaux de développement et les conseils régionaux de développement désignent leurs membres au moyen de cette méthode.

La nomination est un mode particulier de désignation. Généralement, elle se fait par une instance ou une personne hiérarchiquement supérieure, ou encore par cooptation. Le choix d'un ou de quelques membres des conseils d'administration des régies régionales est réalisé selon cette règle. Les personnes dirigeantes des conseils des partenaires du marché du travail sont directement nommés par le ministre responsable du secteur, à la suite des recommandations de représentants du milieu. Certains conseils de quartier ont des membres nommés par les autorités de la ville.

Le suffrage universel demeure un mode de désignation limité à deux secteurs : municipal et éducation. Les personnes dirigeantes des commissions scolaires, des municipalités et de certains conseils de quartier (ceux de la ville de Québec) sont élus par l'ensemble de la population. Les municipalités régionales de comté et les communautés urbaines utilisent indirectement ce mode de désignation. Leurs membres sont des maires ou des conseillers nommés aux conseils des MRC et des communautés urbaines.

– Le partage des compétences

Les secteurs des services de santé et des services sociaux et de l'éducation ont le même modèle de partage des compétences. On retrouve au niveau régional (RRSSS) ou au niveau supralocal (commissions scolaires) des instances possédant presque uniquement des compétences de gestion. Elles chapeautent des instances locales (établissements et écoles) qui ont pour mandat de dispenser les services.

Par définition, les instances des affaires municipales ont des compétences beaucoup plus étendues que celles des secteurs de la santé et de l'éducation. En effet, les communautés

urbaines, les MRC et les municipalités exercent des compétences de gestion et de services dans plusieurs secteurs d'activité : sécurité publique, loisir, schéma d'aménagement, etc.

La concertation et la planification sont du ressort de certaines instances de chacun des cinq secteurs étudiés. Dans leur domaine respectif, ces instances ont pour mandat de concerter les acteurs du milieu afin de planifier des orientations et des projets locaux, supralocaux ou régionaux.

– Le pouvoir de financement

Au Québec, les instances décentralisées tirent leur financement principalement de deux sources : les transferts et la tarification. Toutes les instances dépendent des transferts de budgets du gouvernement québécois. Cependant, certains secteurs sont plus dépendants des subventions du centre que d'autres. Les régies régionales, les établissements de services de santé et de services sociaux, les conseils régionaux de développement (CRD), les conseils des partenaires du marché du travail et les centres locaux d'emploi (CLE) disposent d'un budget provenant entièrement des deniers publics. Les transferts sont également le principal mode de financement des commissions scolaires, sans toutefois être le seul. Ils représentent 83 % de leur budget. Les CLD sont financés à plus de 50 % par le centre. Les institutions municipales disposent de la plus grande autonomie financière, puisque la contribution financière du centre est moindre. En ordre croissant d'indépendance financière, on retrouve les communautés urbaines (21 %), les MRC (10,5 %) et les municipalités (3 %).

La taxation est un indicateur-clé de l'autonomie financière des instances décentralisées. Seulement deux secteurs en jouissent : l'éducation, avec les commissions scolaires, et le municipal, avec les municipalités. Pour ces dernières, l'indépendance financière est d'autant plus grande que la taxation constitue environ 97 % de leur budget.

Des liens à créer pour un partage des pouvoirs orienté vers la décentralisation

Pour assumer leurs responsabilités de développement, les communautés s'attendent à ce que l'État assume les siennes à l'égard des orientations et des objectifs de résultats, de la distribution équitable des ressources, de la régulation et du soutien au développement des communautés, particulièrement les plus vulnérables. Les acteurs de l'appropriation du développement par les communautés ne peuvent agir avec des règles externes rigides. Ils refusent que l'État se retire pour laisser place à l'exercice des lois du marché ou qu'il se substitue aux communautés.

Le gouvernement du Québec a proposé, et en partie réalisé, depuis les années 70 un ensemble de politiques qui ont fait progresser la décentralisation dans les différents secteurs. Différentes formes de décentralisation ont été proposées et mises en œuvre, allant d'une décentralisation politique locale intersectorielle à une délégation régionale ou locale sectorielle et présentant différentes modalités de fonctionnement.

Toutefois, il n'existe pas de politique gouvernementale de décentralisation. De plus, il n'est pas toujours possible de saisir la vision d'avenir et la cohérence des mouvements gouvernementaux à l'égard de la décentralisation. Certains acteurs locaux déplorent une incohérence et un manque de vision qui limitent leur action, alors que d'autres perçoivent dans l'évolution de la décentralisation une trame de fond propre à la tradition québécoise sur laquelle nous devons construire l'avenir. Il n'en demeure pas moins que le développement des communautés doit reposer sur un processus vécu le plus près possible des communautés. Les paliers supérieurs doivent être pensés et ils doivent agir pour soutenir ce processus.

Pour dénouer certains conflits inhérents à la centralisation et à la décentralisation, nous croyons qu'il est nécessaire de mettre en place les conditions permettant l'émergence de nouveaux modèles d'organisation décentralisés et intersectoriels, de remettre à l'ordre du jour les conditions et les modalités de la décentralisation et de disposer d'orientations gouvernementales d'ensemble, claires et cohérentes.

Cinquième partie

DÉVELOPPER LA COOPÉRATION ET L'ACTION EN RÉSEAU

La coopération et l'action en réseau

Plusieurs éléments contextuels justifient le développement de la coopération et de l'action en réseau⁴. Premièrement, les problèmes auxquels font face les acteurs sociaux sont diversifiés, récurrents et enchevêtrés. Deuxièmement, il y a de nombreuses ruptures de liens dans la société actuelle. Parmi ces ruptures, mentionnons celles vécues à l'intérieur de la famille, entre la famille et l'école, entre l'entreprise et ses employés, entre les secteurs de l'activité publique, entre les différents services de santé et les services sociaux, entre le privé et le public, entre les jeunes et les aînés, entre les riches et les pauvres, etc. Troisièmement, il existe une crise qui effrite les pouvoirs de l'État, des régions et des territoires.

Ce qui fait l'intérêt actuel de l'action en réseau, c'est que les communautés et les organisations doivent en faire une stratégie spécifique à l'interne et à l'externe pour survivre et pour se développer. La coopération et l'action en réseau exigent l'autonomie, l'interdépendance et la complémentarité des membres des communautés.

Plus l'organisation dispose de réseaux internes performants, plus elle peut développer des réseaux externes solides. Plus ses réseaux externes sont performants, plus elle se donne les opportunités d'améliorer l'interne. Plus les réseaux internes et externes interagissent et se soutiennent, plus ils améliorent la performance d'ensemble du ou des systèmes.

Pour bâtir et pour maintenir des réseaux efficaces, certaines conditions sont nécessaires : la création d'une vision commune, la volonté continue des acteurs, l'ouverture et l'esprit de veille, la liberté, l'autonomie et la confiance des acteurs, la cohérence entre les finalités et les moyens, l'engagement concret des parties dans les activités collectives, la coordination, le respect des ententes et enfin la capacité de faire cohabiter des forces contraires et complémentaires.

4. On définit un réseau comme un ensemble d'acteurs ou de parties qui sont unis par des liens de natures variées. Ces acteurs peuvent être publics ou privés et provenir de différents secteurs d'activités.

La coopération et l'action en réseau du point de vue des communautés

– Des participants et des participantes au Forum

Les participants et les participantes au Forum ont déploré l'individualisme et l'isolement des groupes, des entreprises et des territoires. Ils considèrent que les acteurs pourraient contribuer à leur succès mutuel grâce au réseautage et à la coopération intersectorielle. Les organisations publiques, communautaires ou privées doivent miser davantage sur la collaboration et l'action intersectorielle dans la recherche de solutions aux problèmes que vivent les communautés ou les individus. À plusieurs reprises, les discussions tenues lors des forums ont fait ressortir le fait que ces organisations échangent peu d'informations entre elles. Par ailleurs, les participants et les participantes signalent que des institutions ou des groupes ayant des missions semblables dans le même milieu n'agissent pas de concert ou, pis encore, s'ignorent et se font concurrence sans le savoir. Finalement, ils déplorent que des municipalités d'une même région se dotent, chacune de leur côté, de services et d'infrastructures afin de promouvoir le développement économique et d'attirer les investissements.

– Des projets étudiés

Les projets que nous avons étudiés sont caractérisés par la présence d'acteurs du secteur des services de santé et des services sociaux associés à d'autres secteurs de l'administration publique. Le secteur des affaires municipales et celui de l'éducation en sont les principaux partenaires.

La participation commune des instances décentralisées des affaires municipales, des services de santé et des services sociaux est très courante. Les instances décentralisées les plus engagées dans la coopération municipalités/établissements de santé sont les CLSC et les municipalités locales. Les organismes communautaires participent fréquemment aux différents projets étudiés. Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux interviennent également à titre d'aides techniques ou d'experts. Les organisations d'aide à l'entrepreneuriat, les chambres de commerce et les carrefours jeunesse emploi participent aussi aux projets de nature économique. Les clubs sociaux (par exemple, le Club Optimiste ou le Cercle des fermières) ou divers groupes de citoyens (par exemple, des comités de parents) sont des partenaires majeurs dans certains milieux. Finalement, les caisses populaires, les syndicats, les universités, les cégeps, les YMCA, les sociétés historiques agissent comme partenaires dans plusieurs projets de développement.

Les formes de rassemblement rencontrées parmi les projets étudiés sont diversifiées : coopératives, comités conjoints, comités intersectoriels locaux, comités de partenariat, tables de concertation, comités permanents de concertation, comités consultatifs, etc.

Certains projets utilisent des formes de rassemblement déjà établies, comme les conseils municipaux, les comités de Villes et Villages en santé, ou encore les sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC). Certaines formes de rassemblement sont plus structurées que d'autres et ressemblent à des organismes indépendants : ce sont les sociétés d'aide au développement des collectivités, les coopératives de développement agroalimentaire et la corporation de Sherbrooke Ville en santé. D'autres formes de rassemblement semblent plus informelles : les comités des partenaires et les tables de concertation.

Selon l'analyse des projets de développement local, la création d'un réseau entre les secteurs économique, social et culturel du territoire constitue une condition favorable à la réalisation de ces projets.

La coopération et l'action en réseau du point de vue de l'État

À différents degrés, on peut retrouver dans les politiques publiques des invitations et des engagements à la coopération et à l'action en réseau. Le secteur municipal est par définition multisectoriel. Dans les secteurs de l'éducation, du développement économique ainsi que dans celui de la main-d'œuvre et de l'emploi, divers efforts sont faits pour développer la coopération et l'action en réseau. La politique de la santé et du bien-être et plusieurs autres politiques issues du ministère de la Santé et des Services sociaux s'inscrivent également dans cette perspective d'harmonisation intersectorielle. Pensons seulement aux politiques adoptées en matière de périnatalité, de lutte contre la violence conjugale, de toxicomanie, de santé mentale, etc. De plus, au fil des ans, les plans régionaux d'organisation des services dans ce secteur ont prévu des objectifs et des mécanismes de concertation et de coordination. Finalement, dans leurs plans de consolidation des services de 1999, des régies régionales annoncent qu'elles s'engagent dans des partenariats intrasectoriels, intersectoriels et interrégionaux pour soutenir le développement local, pour réduire les écarts de santé et de bien-être, pour agir sur les causes des problèmes et pour accroître l'efficacité des actions du système de services.

Le Comité aviseur fédéral, provincial et territorial sur la santé de la population a identifié les principales conditions de succès de l'action intersectorielle. En résumé, ces conditions sont : la recherche de valeurs, d'intérêts et d'objectifs partagés par les membres actuels et potentiels; l'assurance d'un appui politique; l'engagement de partenaires-clés dès le début; l'assurance des interfaces horizontales appropriées entre les secteurs autant que des interfaces verticales entre les paliers à l'intérieur des secteurs; des investissements dans le processus de construction d'alliance et la recherche de consensus; l'attention vers des objectifs concrets et des résultats visibles; un leadership et une imputabilité partagés; la construction d'équipes stables de collaborateurs.

Des liens à créer pour développer la coopération et l'action en réseau

Le développement des communautés ne saurait être possible sans que tous les acteurs concernés se sentent interpellés et travaillent ensemble. En effet, les problèmes auxquels doivent faire face les communautés sont complexes et très diversifiés. Dans ces circonstances, le développement doit se faire en partenariat. Le développement des communautés doit s'inscrire dans une vision globale qui dépasse les cadres institutionnels et, plus généralement, les frontières érigées entre l'économique et le social.

Ayant fait l'objet d'orientations répétées, la coopération et l'action en réseau sectorielle et intersectorielle connaissent des succès et des échecs. Les secteurs de l'éducation, des municipalités, de la santé et des services sociaux sont souvent associés dans des projets de développement local. Ensemble, ces trois secteurs représentent une part substantielle des dépenses de l'État québécois, ayant par le fait même un effet déterminant sur le développement des communautés. On constate aussi que la coopération et l'action en réseau entre l'économique et le social doivent être intensifiées.

L'action en réseau se bute toutefois à l'individualisme et au corporatisme des acteurs, à la peur de perdre du pouvoir, au besoin de domination de certains acteurs, à l'absence de vision commune de l'appropriation, à l'absence d'investissement pour faire fonctionner l'action en réseau ainsi qu'à certaines contraintes centrales sectorielles.

Malgré plusieurs tentatives pertinentes d'action intersectorielle au palier central, il est généralement reconnu qu'elle fonctionne mieux et qu'elle procure de meilleurs résultats au palier local. Pour progresser vers la coopération et l'action en réseau et dépasser les intentions, nous sommes d'avis que c'est au sein même des organisations que cette approche doit d'abord se réaliser. Elle doit se traduire dans une stratégie formelle pour créer des réseaux sectoriels et intersectoriels. De plus, cette stratégie doit être continue, évaluée et ajustée régulièrement.

CONCLUSION

Les communautés veulent le plus possible comprendre et régler leurs problèmes elles-mêmes. Elles veulent participer aux décisions portant sur les services qui leur sont destinés en collaborant avec les partenaires qui les desservent. Les conditions favorables à l'appropriation se retrouvent principalement dans la communauté et les conditions défavorables principalement à l'extérieur de celle-ci. Les difficultés d'appropriation des communautés sont liées, d'une part, à leurs propres limites de participation et à leur vulnérabilité et, d'autre part, à l'intervention inappropriée de l'État.

Les communautés veulent que l'État facilite leur développement en les reconnaissant, en soutenant leur action, en évitant de se substituer à elles et en veillant à la cohérence et à l'équilibre d'ensemble. Nous pourrions traduire ce mode de relation attendu par le concept de la subsidiarité.

Le gouvernement québécois démontre une volonté continue de modifier le partage des pouvoirs et la nature de ses rapports avec les communautés. Dans le secteur municipal et dans ceux de l'éducation, de la main-d'œuvre, du développement régional, des services de santé et des services sociaux, de nombreux efforts ont été faits afin de rapprocher les services publics et les différentes communautés régionales ou locales. Toutefois, nous constatons un manque de cohérence dans les actions posées. D'un côté, l'État énonce des intentions et pose des gestes concrets pour soutenir la responsabilisation des communautés. De l'autre, il maintient une mainmise sur un bon nombre de décisions pouvant être prises à l'extérieur de son autorité.

Dans la perspective où le gouvernement veut aller encore plus loin pour le développement de l'ensemble du Québec, nous sommes d'avis qu'il doit adopter une position claire sur l'appropriation du développement par les communautés et sur le rôle qu'il entend exercer, dans un contexte de décentralisation, afin de les soutenir, d'éviter de laisser libre cours aux forces du marché et d'assurer les conditions qui favorisent l'émergence de nouvelles façons de faire.

Dans la mesure où les communautés et l'État poursuivent leur réflexion respective et veulent intensifier leur dialogue sur l'appropriation, ces réflexions et ce dialogue devraient porter sur les conditions explicitées dans le texte, soit :

- développer une vision commune;
- organiser le territoire en fonction des communautés;
- utiliser les ressources pour et par les communautés;

- instaurer un partage des pouvoirs publics orienté vers la décentralisation;
- développer la coopération et l'action en réseau.

De façon plus spécifique, les communautés et l'État pourraient prendre en considération les propositions suivantes :

- 1- que dans le secteur des services de santé et des services sociaux, le rôle des CLSC pour soutenir localement et en partenariat le développement des communautés soit reconnu et intensifié comme action efficace à l'amélioration de la santé et du bien-être et à la prévention des problèmes sociaux et de santé des personnes et des communautés, et que des ressources y soient protégées à cette fin;
- 2- que dans le secteur des services de santé et des services sociaux, la contribution des régies au développement des régions soit reconnue et intensifiée comme action efficace à l'amélioration de la santé et du bien-être, à la prévention des problèmes sociaux et de santé des personnes et des communautés, et que des ressources y soient protégées à cette fin;
- 3- que le gouvernement traduise dans ses orientations et interventions son soutien au pouvoir d'autodétermination des communautés comme levier fondamental de développement de l'ensemble du Québec, notamment en formulant des objectifs clairs et en demandant aux instances publiques locales et régionales des différents secteurs de rendre compte aux communautés et au gouvernement des progrès et de leur contribution en partenariat au développement des communautés;
- 4- que les instances publiques et communautaires concernées par l'éducation des jeunes intensifient les opportunités concrètes d'actualiser leur participation à des activités de formation à la participation, à la cohésion sociale et au développement de la citoyenneté des jeunes;
- 5- que les instances locales et régionales intensifient les activités de sensibilisation et de formation de la population à la participation;
- 6- que les instances locales et régionales s'assurent que leur conseil d'administration respecte une représentation équilibrée entre les hommes et les femmes permettant de traduire les valeurs de l'ensemble de la communauté et de mettre à profit la diversité des expertises;
- 7- que les organismes et milieux de recherche et de subvention de la recherche encouragent la réalisation de projets sur la cohésion sociale et particulièrement sur ses effets sur la santé, le bien-être et le niveau économique des personnes et des communautés, ainsi que sur les moyens pour habiliter les institutions publiques à gérer les conflits sociaux et économiques et à contribuer à la cohésion sociale;

- 8- que les instances des différents secteurs intensifient leurs activités communes pour assurer localement et de façon intégrée une gamme de services de base à leur communauté, éviter les doublons de services et qu'elles rendent compte des résultats de ces activités communes à cette dernière;
- 9- que le palier supramunicipal que constituent les MRC soit renforcé pour l'habilitier à assumer des responsabilités additionnelles et que des rapprochements entre les milieux municipaux, scolaires et celui des services de santé et des services sociaux soient encouragés;
- 10- que les objectifs et les normes d'allocation des ressources qui régissent les instances locales et régionales publiques soient liés aux communautés à desservir et permettent une autonomie de décision sectorielle et intersectorielle;
- 11- que soit encouragée l'expérimentation par les territoires locaux et régionaux de nouvelles modalités de financement et de répartition des ressources et de gestion des ressources en fonction des communautés à desservir et que soit encouragée l'évaluation rigoureuse de ces expériences pilotes;
- 12- que soient renforcées les responsabilités des régies de la santé et des services sociaux et leur obligation de résultats face aux communautés sur les priorités régionales de santé et de bien-être, sur le soutien du développement des communautés et face à la ministre sur l'atteinte des orientations et des objectifs ministériels;
- 13- que soit favorisée la réalisation, par les communautés locales, d'expériences pilotes de décentralisation dans le cadre de la loi 24 accompagnée du soutien intégré des secteurs concernés autant pour la conception, la réalisation que pour l'évaluation des projets pilotes et notamment des expériences pilotes de transfert de services de santé et de services sociaux locaux et des services ambulanciers vers le secteur municipal et supramunicipal;
- 14- que soient réalisés aux paliers locaux et régionaux, entre différents acteurs, un débat et un consensus sur un projet global de décentralisation;
- 15- que soit mis en place un mécanisme interministériel formel pour élaborer un projet global de décentralisation pour les principaux secteurs de l'administration publique.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ANDLP/IFDEC (1989). *Le local en action*, actes du colloque « Le développement local : pratiques, conceptions et enjeux économiques » organisé par l'Association nationale pour le développement local et les pays et l'Institut de formation en développement économique communautaire tenu à Montréal du 7 au 10 décembre 1988, Paris, Les Éditions de l'Épargne, 280 p.

BOURQUE, G. L. (1996). *Développement local : points de vue critique*. Compte rendu d'un séminaire de l'Association d'économie politique et du Centre de formation populaire, <http://www.unites.uqam.ca/aep/gilllocal.html>.

COMITE CONSULTATIF FEDERAL, PROVINCIAL ET TERRITORIAL SUR LA SANTE DES POPULATION (1999). *L'action intersectorielle... Pour une population en santé*, Ottawa, Santé Canada, 28 p.

COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES (1999). *Pacte 2000 : rapport*, Québec, ministère des Affaires municipales, 425 p.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE (1995). *Un juste prix pour les services de santé*, Québec, Le Conseil, 52 p.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE (1996). *Avis sur l'harmonisation des politiques de lutte contre l'exclusion*, Québec, Le Conseil, 79 p.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE (1997). *La participation comme stratégie de renouvellement du développement social : document de réflexion*, Québec, Le Conseil, 119 p.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE (1998a). *Forum sur le développement social — Rapport*, Québec, Le Conseil, 140 p.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE (1998b). *Forum sur le développement social — Allocutions et échanges*, Québec, Le Conseil, 124 p.

CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1990). *Agir ensemble : rapport sur le développement*, Boucherville, Gaëtan Morin, 209 p.

CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1992). *Un Québec solidaire : rapport sur le développement*, Boucherville, Gaëtan Morin, 182 p.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (1998). *Éduquer à la citoyenneté*, Québec, Le Conseil, 110 p.

COTE, S. (1998a). « La politique locale et régionale : délestage tapageur ou décentralisation tranquille ? », in R. Côté (dir.), *Québec 1999*, Montréal, Fidès/Le Devoir, p. 341-350.

COTE, S. (1998b). « Un tissu socio-économique de qualité, facteur favorable au développement des régions », in M.-U. Proulx, *Territoires et développement*, Paris/Montréal, L'Harmattan, coll. Villes et entreprises, p. 279-284.

DESJARDINS, L. (1998). « Le choc des cultures démocratiques », *Bulletin de liaison de la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec*, vol. 23, n° 2, octobre, p. 4.

DENIS, J. L., A. LANGLEY et L. CAZALE (1996). « Leadership and Strategic Change under Ambiguity », *Organization Studies*, vol. 17, n° 4, p. 673-699.

DUBÉ, F. (1998). *Des communautés qui s'organisent et se développent, analyse de cinq projets*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux. Direction de la planification stratégique, 43 p.

DUMONT, F. (1997). *Raisons communes*, Montréal, Boréal, coll. Papiers collés, 255 p.

DUPLANTIE, J.-P. (1996). *La décentralisation/régionalisation au Québec*, conférence présentée au colloque « Reorganizing Canadian Health Care : Global pressures/New Institutional Realities » organisé par le Robarts Centre for Canadian Studies à York University, Toronto, 1^{er} et 2 avril.

FORTIN, A. et P. PREVOST (1995). *Virage local : des initiatives pour relever le défi de l'emploi*, Montréal/Charlesbourg, Éditions Transcontinental/Fondation de l'Entrepreneurship, 275 p.

FORTIN, J.-P., et al. (1994). *L'action intersectorielle en santé : rapport synthèse*. Québec, Université Laval/Direction régionale de la santé publique de Québec, 183 p.

GAUTHIER, A. (1992). *Orientations québécoises en matière de décentralisation*, présentation faite dans le cadre d'un séminaire international sur la décentralisation, tenu par l'Organisation des Nations Unies à Tunis, février 1992.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1977). *Livre blanc sur la décentralisation* (projet non publié), 12 décembre 1977.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1983). *Le choix des régions, document de consultation*, Québec, OPDQ, 132 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1995). *Décentralisation : un choix de société*, Québec, ministère du Conseil exécutif, 99 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1995). *Proposition de décentralisation vers les instances municipales*, Québec, ministère des Affaires municipales, 6 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1996). *Projet de Loi 24 modifiant la Loi sur les Cités, le Code municipal du Québec et d'autres dispositions législatives* adopté par l'Assemblée nationale du Québec, juin.

GRAVEL, P. (1996). « Avez-vous voté ? », *La Presse*, 26 novembre, p. B 2.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS DANS LE SECTEUR DES SERVICES DE SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (1996). *Examen des responsabilités respectives du Ministère de la santé et des services sociaux, des régies régionales et des établissements : réflexions et propositions*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 146 p.

LACHAPPELLE, J. (1998). « La Régie régionale de quoi ? Les Québécois connaissent mal les Régies régionales de la santé et des services sociaux », *Le Devoir*, 14-15 novembre, p. A 7.

LAMARCHE, A. (1997). « Les conseils d'établissement : des parents perplexes », *Le Devoir*, 16 décembre, p. B 1.

LEMIEUX, V. (1995). *L'étude des politiques publiques, les acteurs et leur pouvoir*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 184 p.

LEMIEUX, V. (1997). *La décentralisation*, Québec, IQRC, 129 p.

LEMIEUX, V., et al. (1999). *Rapport sur l'appropriation par les communautés locales de leur développement*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être, 124 p.

LESEMANN, F. (1982). « La décentralisation demain : les communautés locales », in P. Hamel, J.-F. Léonard et R. Mayer, *Les mobilisations populaires urbaines*, Montréal, Nouvelle optique, coll. Matériaux /Université, p. 239-252.

LESEMANN, F. et J. LAMOUREUX (1987). « Le rôle et le devenir de l'État-providence », in G. Beausoleil *et al.*, *Le rôle de l'État*, Québec, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, 43 p.

LEVESQUE, J. et D. GRENIER (1996). *Expérience pilote de décentralisation des responsabilités en matière de services de santé et services sociaux de première ligne vers la MRC de Matane* Notes explicatives présentées à monsieur Jean Rochon, ministre de la Santé et des Services sociaux., Matane.

MARTIN, Y. (1991). « Limites démocratiques de la participation », in J. T. Godbout (dir.), *La participation politique : leçons des dernières décennies*, Québec, IQRC, coll. Questions de culture, p. 59-68.

MILLS, A., *et al.* (1991). *La décentralisation des systèmes de santé : concepts, problèmes et expérience de quelques pays*, Genève, Organisation mondiale de la santé, 174 p.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (1992). *La politique de la santé et du bien-être*, Québec, Le Ministère, 192 p.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (1995). *Notes pour un discours du ministre de la Santé et des Services sociaux, monsieur Jean Rochon, lors du septième colloque du réseau québécois de Villes et Villages en santé, le 19 octobre*, Québec.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (1998). *Les services à la population 1998-1999 à 2000-2000. Plan d'action*, Québec, Le Ministère, 10 p.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1993). *Modifications territoriales des municipalités : ici et ailleurs*, Québec, Le Ministère, 37 p.

MINISTÈRE DES RÉGIONS (1998a). *Le palier local : le lieu de la programmation, de gestion et d'exécution des services de première ligne*, <http://www.sdr.gouv.qc.ca/politic22.htm>.

MINISTÈRE DES RÉGIONS (1998b). *Le palier régional : le lieu de concertation, d'harmonisation et d'élaboration de stratégies de développement et le palier des services de deuxième ligne*, <http://www.sdr.gouv.qc.ca/politic23.htm>.

MINISTÈRE DES RÉGIONS (1998c). *Le palier national : le lieu de régulation et des grandes orientations gouvernementales*, <http://www.sdr.gouv.qc.ca/politic24.htm>.

NINACS, W. A. (1997). « Les conditions de réussite de la mise en oeuvre des politiques et des dispositifs en faveur de l'emploi et du développement local », in *Les Actes du Colloque Stratégies locales pour l'emploi et l'économie sociale*, tenu à Montréal, 18 et 19 juin 1997.

NOZICK, M. (1995). *Entre nous : rebâtir nos communautés*, Montréal, Éditions Écosociété, 263 p.

OUELLET, A. (1998). *Analyse de deux scénarios de rapprochement administratif entre un CLSC et deux MRC*, Québec, ÉNAP, 77 p.

PAGEON, C. (1991). *L'identité territoriale : la dualité rurale-urbaine dans la municipalité régionale de comté Les Basques*, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, coll. Actes et instruments de la recherche en développement régional, no 8, 186 p.

PLAMONDON, D., R. VALLIERES et L. GARNEAU (1995). *Les établissements de santé et de services sociaux et l'expérience de la démocratie : une étude de cas dans la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean*, Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales, Université du Québec à Chicoutimi, coll. notes de recherche, n° 16, 154 p.

POULIN, D., B. MONTREUIL et S. GAUVIN (1994), *L'entreprise réseau bâtir aujourd'hui l'organisation de demain*, Montréal, Publi-Relais, 335 p.

RESEAU QUEBECOIS DE VILLES ET VILLAGES EN SANTE (1998). *Mémoire*, présenté à Solidarité rurale du Québec lors d'une consultation devant mener au dépôt d'un avis sur une politique québécoise du développement rural, Québec, Le Réseau.

SADC MARIA-CHAPDELAINE (1998). *Développement local*, <http://www.mrcmaria.qc.ca/devloc/devloc.htm>.

SECRETARIAT AU DEVELOPPEMENT DES REGIONS (1997). *Politique de soutien au développement local et régional*. Québec, Le Secrétariat, 49 p.

SERIEYX, H. (1996). *Mettez du réseau dans vos pyramides : penser, organiser, vivre la structure en réseau*. Paris, Éditions Villages mondial, 252 p.

UNADEL (1997). *Les trois principes-clés de l'UNADEL* (Union nationale des acteurs et des structures du développement local), <http://194.51.251.1/unadel/principe.htm>.

VACHON, B. avec la collab. de F. COALLIER (1993). *Le développement local : théorie et pratique. Réintroduire l'humain dans la logique de développement*, Boucherville, Gaëtan Morin, 331 p.

ANNEXE 1

PROJETS ÉTUDIÉS

La coopérative du JAL – Témiscouata

La Coopérative de développement agroforestier est responsable de la coordination de tout le développement intégré du territoire. Elle met en place des projets créateurs d'emplois permettant le développement économique dans cinq secteurs : forestier, touristique, artisanal, agricole et industriel. Des projets dans le secteur social et dans le domaine des services aux citoyens sont également prévus. Ils visent spécifiquement l'amélioration des conditions de vie de la population.

Comité d'aide au développement des collectivités – Les Basques

Le CADC a deux principaux champs d'intervention :

- la promotion de l'émergence d'un nouveau contexte pour combattre la régression économique et permettre la création d'emplois modernes et durables;
- le regroupement de tous les partenaires du développement local dans une stratégie d'ensemble bien coordonnée.

Le projet de Matane

Le projet de Matane s'inscrit dans la continuité de la PSBE qui souligne l'importance de travailler sur les déterminants de la santé et du bien-être des populations par la voie de la mobilisation de tous les acteurs concernés (santé, éducation, municipal, économique, etc.). Les objectifs poursuivis par ce projet sont de promouvoir la concertation au niveau de la MRC de Matane ainsi qu'au sein de chacune des municipalités locales, de façon à offrir un meilleur cadre de vie tout en favorisant l'implication des localités dans la prise en charge de la santé et du bien-être des collectivités locales. Ce projet est suspendu.

Le Jardin du Coin – Canton Tremblay

Le principal but du projet est de pallier les retards psychologiques et intellectuels qui se présentent dans une proportion notable chez les enfants de la municipalité de Canton Tremblay. Le principal moyen d'y parvenir consiste en des ateliers de stimulation pour les enfants de la pré-maternelle par une puéricultrice diplômée.

Coopérative de services à Girardville

Ce projet implique quatorze jeunes âgés de 14 à 17 ans. Ces jeunes doivent faire des démarches auprès de compagnies ou de résidents de Girardville afin d'obtenir des contrats (bricolage, nettoyage, ménage, réparation, désherbage, gardiennage, etc.). Des sous-comités sont formés par les jeunes du projet afin de partager les tâches de planification, de gérance et de comptabilité.

Stratégie d'intervention sociocommunautaire intégrée à Beauport

Le projet vise à résoudre des problèmes liés à la désinstitutionnalisation des psychiatisés de Robert-Giffard. Une stratégie de développement socio-communautaire est amorcée à la suite du constat de difficulté d'arrimage des interventions, entre autres, sur les attentes et les perceptions différentes de divers acteurs du domaine de la santé, du monde municipal et d'organismes communautaires. Après avoir organisé une étude sur Beauport, les partenaires ont constaté une volonté commune de rétablir un partenariat et ont identifié des moyens pour y arriver. C'est par l'approche de micro-projets que les partenaires veulent aborder l'aspect pratique de leur concertation.

Caserne du lin Saint-Léonard-de-Portneuf

Il s'agit de la création d'un organisme à but non lucratif qui vise la création d'emplois par la mise en valeur de la culture et de la transformation du lin. Les principaux objectifs sont les suivants : transmission à la jeune génération de l'expertise et du savoir-faire des aînés, ouverture d'un atelier boutique, sauvegarde du patrimoine, démonstrations de la transformation du lin et ce, en plus de favoriser le développement d'une expertise sur la transformation du lin (ex. : le papier)

Projet éducatif Fer de lance – Sherbrooke

L'objectif est de mettre en commun les ressources concernant les services d'éducation aux adultes, éducation étant entendue au sens large et dépassant l'offre de cours. Le groupe formule également la volonté d'inscrire leurs interventions dans le cadre du développement régional. Il a mis sur pied, par exemple, le Centre éducatif de la femme qui vise la promotion individuelle des femmes, l'information et la sensibilisation de la population (en général) et des femmes (en particulier) aux divers aspects de la condition féminine.

Réseau québécois de Villes et Villages en santé – Sherbrooke

Le but principal du projet est de faire de la santé et du bien-être de la population une responsabilité à partager par tous. Les secteurs touchés peuvent être multiples.

Le Forum économique de Verdun

Le Forum économique de Verdun constitue une structure de concertation multisectorielle locale où peuvent se mobiliser, dans le respect des partenaires et malgré des intérêts qui apparaissent divergents, des représentants des secteurs privé, public et communautaire. Les micro-projets sont valorisés.

Le Jardin du Citoyen 1998 – un outil de lutte contre la pauvreté, Verdun

Le projet du Jardin du Citoyen, concerné par les domaines de l'aménagement paysager et de l'horticulture ornementale, transmet à ses employés un savoir, un savoir-faire et un savoir-être. Ce projet comporte des objectifs en matière d'intégration économique et de lutte contre la pauvreté. Il s'adresse à toutes les personnes en situation de non-emploi qui veulent réintégrer le marché du travail : les prestataires de la sécurité du revenu, les personnes en situation de dénuement, les personnes qui ne sont plus admissibles à l'assurance-emploi, etc.

PEP et CREESOM

Le PEP adopte l'orientation du développement économique communautaire. L'objectif général est de revitaliser quelques quartiers montréalais, tant au point de vue économique que social. Les deux initiatives visent aussi à redonner une qualité de vie aux quartiers visés. Les projets sont multiples : formation pour le démarrage d'entreprises, soutien financier aux entreprises, projets de stage et de placement, colloque sur l'employabilité, participation aux consultations de la ville, etc. Le PEP intervient aussi auprès de la ville pour que le quartier ne soit pas désindustrialisé et aussi, pour que les logements et les voies de circulation soit améliorés.

Le PEP se joint à d'autres initiatives : Urgence Sud-Ouest qui vise à lutter contre les fermetures d'entreprises et à protéger les espaces industriels de la zone du canal Lachine, Comité pour la relance de l'économie et de l'emploi du Sud-Ouest de Montréal (CREESOM) qui doit à partir d'un portrait socioéconomique des six quartiers du Sud-Ouest proposer un plan d'action pour leur relance.

Reso

Reso mise sur la solidarité du milieu et sur la promotion de l'entrepreneurship. Il a pris la relève des projets tels PEP et CREESOM dans les quartiers défavorisés de Montréal. Deux volets économiques et sociaux d'intervention :

- Soutien des sans-emploi : démarches d'accompagnement, organisation de programmes de formation, organisation des stages en entreprise, mise en place de diverses mesures d'aide aux personnes qui veulent créer leur propre emploi et lancer leur entreprise.
- La création et la mise en oeuvre de programmes économiques grâce au soutien de nouvelles implantations ou à l'élaboration de nouveaux projets industriels ou en contribuant à la mise sur pied de programmes communautaires.

RESO est intervenu notamment pour maintenir le zonage industriel le long du canal Lachine, pour forcer la ville à accélérer les travaux de construction du pont Wellington, pour demander la construction de logements sociaux.

Le quartier Mercier-Est de la ville de Montréal (services alimentaires)

En 1994, un constat flagrant de la faim et de la pauvreté, de même qu'un manque de service d'aide alimentaire a poussé le comité des partenaires à agir. Afin de développer des projets respectueux des personnes dans le besoin et de promouvoir le développement de la prise en charge, une politique de sécurité alimentaire a été adoptée par les organismes. Des cuisines collectives, un magasin partage, un service de dépannage alimentaire et des services de traiteurs communautaires ont ainsi été mis en place.

Programme P.A.I.R. de Ville de Pierrefonds

Service quotidien d'appel téléphonique informatisé (à heure prédéterminée) pour vérifier si tout va bien au domicile de personnes retraitées, semi-retraitées, malades, en convalescence vivant seules ou âgées de 65 ans et plus. En cas de non-réponse, l'alerte est donnée et un processus d'intervention est mis en branle.

Le programme *Ensemble maître de soi*

La Maison de la famille de la Vallée-de-la-Lièvre, organisme communautaire, est sensible à la montée de la violence comme problématique affectant la famille et ses membres. Lors de l'Année de la famille en 1994, l'organisme s'est montré intéressé à développer une activité pour aider des jeunes de six à douze ans éprouvant des difficultés s'apparentant à l'agressivité, aux problèmes de comportement, aux difficultés relationnelles et aux troubles d'apprentissage. Le moyen d'atteindre ces objectifs est, dans un premier temps, d'offrir des cours d'arts martiaux aux parents et aux enfants (de six à dix ans) de la région concernée. Dans un deuxième temps, à la mi-session, les parents peuvent profiter d'une activité sur la discipline familiale.

Écoles-Milieus en santé de l'Outaouais

Le groupe de travail réunit différents partenaires institutionnels et communautaires de 1995 à 1997. Ses membres ont comme mandat de dégager des orientations communes quant aux activités de promotion/prévention destinées aux jeunes et de créer un réseau de personnes sur chacun des territoires de façon à ce qu'ils assurent le « virage promotion/prévention ». Afin de concrétiser ces orientations, un projet-pilote mettant en oeuvre un cadre global d'interventions basées sur le potentiel et les besoins des individus et des collectivités est proposé. Le projet « Écoles-milieus en santé » constitue une expérience visant à amener un changement significatif dans la réponse aux besoins de santé des jeunes, tout en faisant échec au dédoublement et à la discontinuité des actions et des services. L'école sert de porte d'entrée pour travailler avec les enfants, les parents, les enseignants et les autres acteurs qui se trouvent dans l'environnement immédiat des enfants et dont les activités peuvent affecter les conditions de vie et leur bien-être.

Le club des petits déjeuners de Hull

La commission scolaire, sensibilisée par les écoles, approche la Commission Hull ville en santé, au printemps 1997, afin de sensibiliser cette dernière au problème de la faim chez un grand nombre d'enfants fréquentant certaines écoles primaires de Hull. À la suite de ce constat, elle demande à la Commission Hull ville en santé de l'aider à mettre sur pied des déjeuners dans les écoles des milieux défavorisés.

Banque alimentaire le Centre Bernard-Hamel

Pendant plusieurs années, le Comité des besoins sociaux du diocèse de Rouyn-Noranda procure de l'aide alimentaire aux personnes dans le besoin. Cependant, le Comité reconnaît que les besoins d'aide alimentaire dépassent largement sa capacité à y répondre et surtout l'impossibilité d'apporter une aide à l'année longue. C'est pourquoi, supporté par le diocèse, il initie le projet de banque alimentaire pour l'ensemble de la région de Rouyn-Noranda. Ce projet consiste à rassembler les ressources alimentaires offertes par les différents groupes d'aide alimentaire de la région de Rouyn-Noranda.

Le Témiscamingue

Le Comité Défi 2000 a pour mission de remettre en question et de repenser l'organisation des services publics, dans le but de contrer le départ des centres de décisions vers d'autres lieux, mais aussi pour promouvoir un développement adapté aux besoins de la population du Témiscamingue. Ce comité identifie quatre défis à relever : ceux de l'éducation, du municipal, de la santé et des services sociaux et enfin, ceux de l'économie et de l'emploi.

Pour chacun de ces secteurs, il relève certaines problématiques très générales et propose quelques pistes d'action.

Le projet de Caniapiscau

Le projet se veut un regroupement volontaire des organismes en question, dans le but de maintenir les instances décisionnelles sur leur territoire, par le biais d'une réorganisation des services de trois secteurs publics, où on mettrait en place un réseau intégré de services favorisant certaines économies et rationalisations administratives, ainsi que le maintien ou l'amélioration des services aux citoyens. On propose de fusionner le Centre de santé l'Hématite, la Commission scolaire de Fermont, la MRC de la Caniapiscau, la Ville de Fermont et la Ville de Schefferville pour créer une seule structure, soit le Centre des services aux citoyens de la Caniapiscau. Ce projet ne reçoit pas l'appui du palier central.

Campagne de sensibilisation contre la violence, Baie Comeau

Il y a eu concertation pour présenter du 22 au 29 novembre 1997 une semaine d'activités pour sensibiliser les jeunes et les hommes de Baie-Comeau à la violence faite aux femmes. Rappelons que cette initiative fait suite au drame familial qui a secoué la communauté de Baie-Comeau. Dans les faits, il y a eu diffusion d'un poster, une campagne publique de signatures, une marche des hommes, une journée ruban blanc, un colloque sur la violence dans les sports (dans les estrades) et une campagne médiatique (journal, radio).

Sécuri-Parc, Ville St-Hyacinthe

Au cours des dernières années, les autorités municipales de la ville ont constaté une hausse considérable d'actes de vandalisme commis dans les parcs de la ville. Afin de faire la lumière sur ce phénomène, la ville a réuni les intervenants des terrains récréatifs, le personnel d'entretien des parcs et certains intervenants locaux actifs auprès des jeunes. Ceux-ci ont décidé de former une table de concertation permanente et se sont fixés des objectifs communs tels que :

- reprendre le contrôle des parcs et des autres lieux publics où les jeunes se rassemblent pour y commettre des actes de petite délinquance;
- redonner le goût aux gens d'utiliser les parcs;
- augmenter le sentiment de sécurité chez les intervenants;
- responsabiliser les jeunes tout en permettant une alternative à la judiciarisation.

ANNEXE 2

LES CONDITIONS FAVORABLES ET DÉFAVORABLES AUX PROJETS DE DÉVELOPPEMENT ÉTUDIÉS⁵

TABLEAU 1

Conditions favorables aux projets de développement

	Facteurs endogènes	Facteurs exogènes
Espace	<ul style="list-style-type: none"> • Définition claire du territoire d'intervention • Existence d'un réseau de relations territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Redécouper les territoires pour éviter les chevauchements
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Volonté politique locale et régionale • Qualité du leadership • Mobilisation de la population et des acteurs du territoire • Création d'un réseau entre les secteurs économiques, sociaux et culturels du territoire • Appui de la population • Établir un processus de consultation (État, citoyens, élus locaux, entrepreneurs et agents de développement) • Valorisation des ressources humaines et matérielles territoriales • Règles du jeu claires entre partenaires • Partage des tâches au sein de la population 	<ul style="list-style-type: none"> • Recours à une expertise extérieure de la communauté
Économique	<ul style="list-style-type: none"> • Tirer parti des innovations techniques et technologiques en les adaptant aux besoins du milieu 	
Normatif	<ul style="list-style-type: none"> • Création ou innovation institutionnelle • Confier à une personne précise la coordination et l'animation • Partage des compétences de chacun des secteurs impliqués 	<ul style="list-style-type: none"> • L'État doit déployer son action en tenant compte des particularités locales • Décloisonnement des programmes de subvention • Pour l'État, favoriser l'innovation sociale et institutionnelle • Dépasser la logique redistributive • Décentralisation • Garantie de financement continu

ANNEXE 2 (suite)

5. Ces tableaux sont présentés dans l'étude réalisée par l'équipe dirigée par Vincent Lemieux 1999, 124 p.

TABLEAU 2

Les conditions défavorables aux projets de développement

	Facteurs endogènes	Facteurs exogènes
Espace	<ul style="list-style-type: none"> • Compétition négative entre les municipalités 	<ul style="list-style-type: none"> • Chevauchement des territoires
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Difficulté d'adaptation à la nouvelle approche qui s'éloigne du cadre de référence habituel (ex. : manque de vision globale) • Trop d'acteurs impliqués 	
Économique	<ul style="list-style-type: none"> • Les institutions locales manquent de ressources (effectifs, expertises, \$) 	<ul style="list-style-type: none"> • Le développement local est limité par les contradictions du système économique à l'intérieur duquel il s'inscrit (exigences du marché et de la pensée néolibérale par rapport à une approche plus sociale)
Normatif	<ul style="list-style-type: none"> • Problème de coordination entre les autorités locales (problème d'arrimage) • Formalisme des institutions • Difficulté pour harmoniser le système d'information et de gestion des partenaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Formalisme des institutions • Tendances centralisatrices, productivistes et sélectives • Répartition imprécise des compétences entre le centre et le local • Manque de coordination et de collaboration entre les ministères sectoriels impliqués dans les projets • Rationalisation des budgets centraux • Redécoupage imposé par le centre sans tenir compte des logiques territoriales • Régulation verticale par rapport à horizontale

LES MEMBRES DU CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE

M^{me} Hélène Morais
Présidente

Directrice générale
CH. CHSLD. CLSC Cléophas-Claveau

M. André Archambault
Directeur général
Auberge communautaire du Sud-Ouest de
Montréal

M^{me} Édith Deleury
Professeure titulaire
Faculté de droit de l'Université Laval

M. Christophe Auger
Directeur des ressources humaines
Confédération des syndicats nationaux

M. Jean-Pierre Duplantie
Directeur général
Régie régionale de la santé et des services
sociaux de l'Estrie

M^{me} Linda Beauchamp Provencher
Denturologiste
Présidente du Conseil d'administration
des CH, CLSC et CHSLD de la MRC
d'Asbestos

M^{me} Mireille Fillion
Sous-ministre adjointe
Ministère de la santé et des Services
sociaux

M. Guy Boisjoli
Consultant
Ex-administrateur dans des établissements
de santé et de services sociaux

M^{me} Micheline Gamache
Secrétaire adjointe
Comité ministériel du développement
social

M^{me} Gylaine Boucher
Directrice générale
CLSC Jean-Olivier-Chénier

M^{me} Linda Jones
Présidente
Fonds régional de solidarité Bas-St-
Laurent

M. Yvon Caouette
Éducateur à la retraite

M^{me} Marie Soleil Renaud
Psychologue en déficience intellectuelle
Centre de réadaptation de la Gaspésie

M. Guymond Cliche
Sous-ministre adjoint
Ministère de la Famille et de l'Enfance

M. Pierre-Marie Cotte
Vice-président au développement
philanthropique
Centraide Grand Montréal

M. André Thibault
Professeur
Université du Québec à Trois-Rivières

M^{me} Martine Couture