

Municipalisation des politiques publiques au Québec et pratique de développement territorial intégré

Enjeu et espoir de démocratisation et de lutte contre les inégalités sociale et économique

AUTEURS

Dominic FOISY, Denis BOURQUE

RÉSUMÉ

Le gouvernement du Québec a amorcé récemment une transformation importante de la gestion de l'État social. Dans un double mouvement, il centralise la gestion de certains secteurs d'activités à l'échelle provinciale alors que pour d'autres il décentralise les responsabilités à l'échelle des municipalités. Ceci a pour effet de déconstruire les instances de gouvernances régionales servant d'intermédiaire entre l'État et les acteurs locaux. Ces changements suscitent des enjeux pour le développement des communautés territoriales. Le Québec a construit au cours des dernières décennies des pratiques de développement regroupées sous l'appellation de développement territorial intégré (DTI). Celles-ci misent sur des principes de collaboration multisectorielle, de participation citoyenne et de développement intégré. Si les initiatives de DTI sont actuellement fragilisées, les réseaux d'acteurs locaux qu'elles ont créés expliquent peut-être la résilience de certaines communautés territoriales.

MOTS CLÉS

territorialisation, municipalisation, participation citoyenne, développement territorial intégré

ABSTRACT

The Government of Quebec has recently undergone a major transformation in the management of the State. In a double movement, it centralises the management of certain sectors of activity at the provincial level while for others it decentralises the responsibilities at the level of the municipalities. This has the effect of deconstructing the regional governing bodies acting as intermediaries between the State and local actors. These transformations raise issues for the development of territorial communities. Over the last decades, Québec has built development practices that are grouped under the name Integrated Territorial Development (ITD). Those are based on the principles of multi-sectoral collaboration, citizen participation and integrated development. While ITD initiatives are currently undermined, the networks of local actors created by these ITDs may explain the resilience of some territorial communities.

KEYWORDS

Territorialisation, Municipalisation, Citizen participation, Integrated territorial development

INTRODUCTION

Depuis 2015, le gouvernement du Québec a amorcé une série de transformations des politiques publiques et de l'appareil de l'État qui est venue redéfinir les territoires d'actions et, par le fait même, la légitimité de plusieurs acteurs. En parallèle, depuis plus d'une décennie, le Québec est aussi le théâtre de l'émergence de nouvelles stratégies d'intervention visant, entre autres, à lutter contre la pauvreté et à soutenir la participation citoyenne. Ces stratégies, pouvant prendre diverses formes, peuvent être regroupées sous les appellations de développement territorial intégré (DTI) ou de développement des communautés territoriales (DCT).

Notre présentation vise à faire le point sur l'impact des transformations des politiques publiques québécoises qui se réalisent sur un fond de redéfinition du rapport au territoire ainsi que d'austérité budgétaire sur les stratégies DTI et de DCT. Nous cherchons à démontrer que les transformations en cours soulèvent certainement des enjeux à l'égard de la réelle participation citoyenne et de la lutte contre les inégalités sociales et économiques, ainsi que de l'équité entre communautés territoriales. Pourtant, nos recherches en cours tendent à démontrer que certaines communautés territoriales fragilisées dans le contexte actuel font preuve de résilience et mettent en place des initiatives porteuses de changement et de résistance.

1. CONTEXTE POLITIQUE QUÉBÉCOIS : ENTRE CENTRALISATION ET MUNICIPALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Depuis 2014, l'État québécois a accéléré la réorganisation des services publics autour de deux principaux principes : celui de l'austérité budgétaire et celui de la réduction/redéfinition du rôle et des responsabilités des régions. D'une part, le gouvernement a adopté entre 2014 et 2016 un ensemble de mesures de compression limitant la portée de ses interventions dans un ensemble de champs permettant d'une certaine façon de lutter contre les inégalités sociales, économiques et de santé (Nguyen, 2016). D'autre part, le Québec a longtemps subdivisé son territoire en régions administratives (17). Au sein de ces régions existaient des instances de gouvernance permettant à des acteurs régionaux (élu, administrateurs publics et représentants de la société civile) de collaborer à la co-construction et la coproduction de politiques publiques adaptées à la réalité régionale. Ces instances ont été éliminées au cours des dernières années.

On assiste donc à une double tendance dans l'organisation des services publics. En ce qui concerne les politiques de développement, l'État procède à une municipalisation de certaines politiques publiques (une déconcentration). Dans d'autres secteurs d'activité, comme la santé, les services sociaux ou l'éducation, il centralise le processus décisionnel en éliminant les ancrages institutionnels territoriaux (à l'échelle régionale) qui permettaient aux représentants de la société civile de prendre part aux débats entourant l'orientation et l'organisation des services publics sur leur territoire et qui assuraient en quelque sorte une façon de maintenir des mécanismes de démocratie participative.

Dorénavant, le gouvernement du Québec considère les municipalités régionales de comté (MRC) et les agglomérations comme les territoires privilégiés pour organiser le développement des territoires. Il y a actuellement 87 MRC et 14 agglomérations au Québec. La multiplication des territoires comme base d'articulation des politiques publiques de développement reconfigure les rapports entre les acteurs de la société civile. Le transfert de responsabilité vers les municipalités et leurs élus n'a pas été accompagné des ressources que possédaient les infrastructures de concertation et de participation citoyenne antérieures. Les municipalités occupent dorénavant une place centrale dans les choix stratégiques de développement de leur milieu sans pour autant bénéficier de ressources financière et humaine suffisantes et sans les mêmes réseaux formels et informels de collaborations entre élus et acteurs de la société civile. Au-delà des infrastructures, le principe de la gouvernance territoriale semble fragilisé (Fortin & Brassard, 2016).

Ainsi, nous assistons à une double mouvance allant de l'hypercentralisation des pouvoirs publics, inspirée de la Nouvelle gestion publique dans certains ministères ayant les portefeuilles les plus importants, et une déconcentration de l'action publique vers les municipalités,

dans les sphères d'action « moins importantes » pour l'État québécois. Cette réorganisation de l'action publique interpelle la configuration de l'action des acteurs (citoyens, associatifs, politiques, sociaux, économiques, etc.), notamment par la portée de leurs actions en matière de lutte contre les inégalités sociales et de démocratisation.

2. LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL INTÉGRÉ

Le développement territorial intégré (DTI) s'inscrit dans une certaine tradition ayant émergé à partir des années 80, qui est accolée à ce que l'on appelle communément le modèle québécois. Ce dernier reconnaît l'espace « local » comme un cadre d'action permettant l'établissement de compromis entre différents acteurs de la société civile (Klein *et al.*, 2014), où l'on est en mesure d'appréhender les problèmes sociaux touchant les communautés de manière holistique et de décloisonner les interventions de sorte à leur donner une portée transversale (Caillouette *et al.*, 2007).

Le DTI devient un modèle émergent durant les années 2000 alors que les acteurs locaux et régionaux prennent acte de l'importance de voir le développement des milieux non pas uniquement dans des perspectives économique ou sociale, mais en y intégrant d'autres dimensions telles que la culture, l'environnement, l'éducation, etc. Dans ce même cadre, le territoire n'est plus perçu uniquement comme une espace géographique, mais bien comme une construction sociale (Jean, 2006) où se forment des identités collectives (Caouillette *et al.*, 2007). Les territoires ne sont alors pas définis comme des créations institutionnelles, mais des territoires vécus (Bourque & Favreau, 2003). « En référence à un territoire donné, il y a donc création d'espaces symboliques d'action en commun. Territorialisation et territorialité se réfèrent ainsi au processus de mise en lien des acteurs à partir d'une identité territoriale (Bassand, 1992) et en construction de celle-ci » (Caillouette *et al.*, 2007 : 14).

En résumé, le modèle DTI se veut une pratique multisectorielle où les différents acteurs partageant un même territoire et composant un système d'action locale collective sont invités à décloisonner leurs pratiques afin de soutenir les actions transversales menées sur territoire autour d'un projet de développement intégré (Bourque, 2012). Il se veut un point de rencontre entre des logiques ascendantes et descendantes du développement, où les tensions générées sont traitées par un ensemble d'acteurs locaux. Il est donc caractérisé par une territorialisation et une jonction des activités économiques et sociocommunautaires, par la structuration d'un système local d'action concertée, par l'établissement de rapports de partenariat permettant la gestion des tensions et l'établissement de rapports de coopération, par l'instauration de mécanismes de participation citoyenne qui inclut notamment les populations habituellement exclues et enfin, par la reconnaissance que cette approche est un processus plus qu'un point d'arrivée.

3. IMPACT DES TRANSFORMATIONS POLITIQUES QUÉBÉCOISES SUR LE DÉVELOPPEMENT INTÉGRÉ DES TERRITOIRES

3.1. Montée des inégalités sociales et économiques entre les communautés territoriales

Les disparités régionales en matière de développement sont une réalité connue et documentée au Québec et au Canada (Jean, 2012). Le transfert de responsabilité du développement vers les municipalités engendre un enjeu d'accroissement des inégalités entre les communautés territoriales. Les petites municipalités ayant moins de ressources (financières,

humaines, etc.) seront pénalisées. Les coupes dans les transferts de fonds vers ces petites communautés occasionnent la fermeture d'infrastructures de développement qui existaient auparavant, qui mène au départ d'une expertise accompagnatrice et, par le fait même, à la perte de contrôle sur leur propre développement. Cette approche territorialisée du développement occulte ainsi en quelque sorte la nécessaire prise en compte de la contribution de chacune des communautés locales dans le développement de l'ensemble du Québec. Et pour que chacune des communautés puisse contribuer au développement de l'ensemble, une vision commune et des ressources doivent être réparties entre celles-ci.

3.2. Fragilisation de la participation citoyenne

Les transformations introduites par le gouvernement québécois sont soutenues par un discours qui valorise le rapprochement des processus de prises de décisions vers les gouvernements de proximité. Le principe est certainement porteur. Toutefois, pour que la démocratie de proximité puisse se réaliser, les acteurs locaux ainsi que les citoyens doivent obtenir la reconnaissance et les ressources nécessaires. À titre d'exemple, l'étude des réseaux de collaboration à l'échelle des communautés territoriales démontre l'existence d'une tension dans la conception même de la participation citoyenne entre les différents acteurs en présence (Foisy *et al.*, 2016). Pour certains, la participation citoyenne est une des étapes d'un processus d'élaboration ou de planification d'un projet local. Dans ce cadre, les citoyens locaux sont considérés comme des « clients » ou des « usagers » que l'on consulte afin de rendre de meilleurs services publics. Pour d'autres, les projets développés sont secondaires à la possibilité de favoriser l'insertion sociale et politique des citoyens de manière permanente. Le potentiel de démocratisation que peuvent faire miroiter les gouvernements de proximité est donc tributaire des pratiques et des intentions des acteurs locaux.

Pour que les territoires locaux deviennent source de démocratisation et que les communautés locales reprennent du pouvoir sur le développement de leur communauté, des ressources accompagnatrices doivent être présentes afin de permettre l'établissement de délibérations et de compromis entre les acteurs (*ibid.*).

CONCLUSION

Notre communication lors de ce colloque vise à exposer les enjeux de développement qu'engendre la transformation des politiques publiques québécoises qui s'opèrent notamment par une stratégie de redéfinition des territoires d'action. Ces transformations interpellent le modèle de développement québécois dans la mesure où la participation citoyenne, la démocratisation, la recherche d'une diminution des inégalités sociales et économiques semblent fragilisées. Pourtant, nos différentes recherches semblent indiquer que certaines communautés locales québécoises démontrent une résilience telle que semblent émerger de nouveaux modèles adaptés aux transformations introduites. Ces communautés puisent leur inspiration dans leurs expériences acquises dans la mise en place de projet en développement territorial intégré.

RÉFÉRENCES

- Bourque D., 2012, « Intervention communautaire et développement des communautés », *Reflets*, 18(1), p. 40-60.
- Bourque D., Favreau L., 2003, *Développement des communautés, santé publique et CLSC*, Cahier du CÉRIS, séries conférences, n° 8.
- Caillouette J., Dallaire N., Boyer G., Garon S., 2007, « Territorialité, action publique et développement des communautés », *Économie et solidarités*, 38(1), p. 8-23.

- Foisy D., Savard S., St-Amour N., 2016, *Le projet de revitalisation urbaine intégrée du Vieux-Gatineau*, Cahier de la Chaire de recherche du Canada en Organisation communautaire, n° 16-04.
- Fortin M.-J., Brassard M.-J., 2016, « Un paysage institutionnel en recomposition : au-delà des structures, quelles perspectives pour la gouvernance territoriale ? », *Organisation et territoires*, 24(3), p. 43-51.
- Jean B., 2012, « Les territoires ruraux au Québec : vers un modèle de développement territorial durable », *RÉRU*, n° 4, p. 649-671.
- Klein J.-L., Laville J.-L., Moulaert F., 2014, « L'innovation sociale : repères introductifs », in J.-L. Klein, J.-L. Laville et F. Moulaert (dir.), *L'innovation sociale*, Toulouse, Érès, p. 7-42.
- Nguyen M., 2016, *Bilan de l'observatoire sur les conséquences des mesures d'austérité 2014-2016*, document de réflexion, Montréal, IRIS.

LES AUTEURS

Dominic Foisy

Université du Québec en Outaouais
dominic.foisy@uqo.ca

Denis Bourque

Université du Québec en Outaouais
Chaire de recherche en organisation communautaire
denis.bourque@uqo.ca