

Document disponible sur le site de l'Observatoire : <http://www.uqo.ca/observer/>

**LES INTERFACES ENTRE LES POLITIQUES MUNICIPALES :
DÉVELOPPEMENT SOCIAL, FAMILLE, LOISIR, SPORT ET VIE
COMMUNAUTAIRE**

**ALLIANCE DE RECHERCHES UNIVERSITÉ-COMMUNAUTÉ :
INNOVATION SOCIALE ET DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS**

**Georges Letarte,
sous la direction de Lucie Fréchette, Université du Québec en Outaouais,
Denis Bourque, Université du Québec en Outaouais,
Jacques Lizée, Carrefour Action Municipale et Famille**

18 septembre 2007

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	3
AVANT-PROPOS.....	4
RÉSUMÉ DE LA RECHERCHE.....	5
INTRODUCTION.....	10
CHAPITRE UN : LE CADRE THÉORIQUE.....	11
1.1 UN RAPPEL HISTORIQUE	11
1.2 LES POUVOIRS DES MUNICIPALITÉS	12
1.3 L'ORIGINE DE LA COMPÉTENCE EN DÉVELOPPEMENT SOCIAL	15
1.4 UNE DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL	15
1.5 LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET L'ACTION MUNICIPALE	17
1.6 L'ACTION MUNICIPALE POUR LES FAMILLES	18
1.7 L'ACTION MUNICIPALE EN MATIÈRE DE LOISIR ET DE SPORT	19
1.8 L'ACTION MUNICIPALE À TRAVERS D'AUTRES POLITIQUES CONTRIBUTANT AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL	20
CHAPITRE 2 : LES OBJETS DE LA RECHERCHE ET LA MÉTHODOLOGIE.....	21
2.1 LA MÉTHODE D'ANALYSE.....	22
2.2 LE SONDAGE ET LA RÉPONSE AU SONDAGE.....	22
2.3 LA CONSTRUCTION DE L'ÉCHANTILLON	24
2.4 LA CONDUITE DES ENTREVUES ET L'ANALYSE	25
CHAPITRE TROIS : LA PRÉSENTATION DES RÉSULTATS.....	28
3.1 LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL	28
3.1.1 <i>Les fondements légaux de la démarche en développement social</i>	28
3.1.2 <i>La décision d'agir et l'état actuel de la démarche</i>	28
3.1.3 <i>Le type de démarche</i>	30
3.1.4 <i>Le porteur de la démarche</i>	30
3.1.5 <i>Les éléments qui composent la définition du développement social</i>	31
3.1.6 <i>Le processus d'élaboration de la politique ou du plan d'action</i>	33
3.1.7 <i>Les mécanismes de suivi en développement social</i>	40
3.2 LA POLITIQUE FAMILIALE	40
3.3 LES AUTRES POLITIQUES ASSOCIÉES AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL	42
3.4 LE CONTENU DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL, DE LA FAMILLE ET DES LOISIRS ET DES SPORTS.....	43
3.4.1 <i>Le développement social</i>	43
3.4.2 <i>La famille</i>	45
3.4.3 <i>Le loisir et le sport</i>	49
3.5 LES INTERFACES ENTRE LES POLITIQUES	51
3.5.1 <i>Les interfaces entre les contenus des politiques</i>	51
3.5.2 <i>Les interfaces entre les politiques par groupes de municipalités</i>	53
3.6 LES MÉCANISMES D'INTERFACE ENTRE LES POLITIQUES.....	56
3.7 LES MOTS CLÉS DES ENTREVUES ET LEUR FRÉQUENCE	58

CHAPITRE QUATRE : L'ANALYSE GLOBALE DES RÉSULTATS	61
4.1 UNE POLITIQUE QUI S'AFFIRME GLOBALE MAIS TEND À S'ACTUALISER EN MODE SECTORIEL	61
4.2 DES POLITIQUES COHÉRENTES	63
4.3 UNE SYNERGIE VARIABLE ENTRE ÉLUS, GESTIONNAIRES ET MOUVEMENT ASSOCIATIF	64
4.4 LA PARTICIPATION CITOYENNE, UN OBJECTIF EN DEVENIR DAVANTAGE QU'UN PROCESSUS EN CONSTRUCTION	66
4.5 DES MUNICIPALITÉS COMME LABORATOIRES D'INNOVATIONS SOCIALES	67
4.6 DES CONDITIONS FAVORABLES OU NON À L'ACTION MUNICIPALE	68
4.7 UNE RÉFLEXION SOUHAITABLE SUR LA GOUVERNANCE MUNICIPALE	69
CONCLUSION	72
ANNEXE A : LETTRE AUX MUNICIPALITÉS	74
ANNEXE B : GRILLE À COMPLÉTER SUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL	75
ANNEXE C : GRILLE D'ENTREVUE.....	77
ANNEXE D : CHAMPS D'ACTION DES POLITIQUES OU PLANS D'ACTION EN DÉVELOPPEMENT SOCIAL, FAMILLE, LOISIRS ET SPORTS.....	79

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Situation des municipalités au regard des politiques de développement social	23
Tableau 2 : Situation des municipalités au regard des politiques familiales	23
Tableau 3 : Situation des municipalités au regard des politiques de loisirs et sports	24
Tableau 4 : Municipalités constitutives de l'échantillon.....	25
Tableau 5 : Les axes de la recherche.....	27
Tableau 6 : Les fondements légaux de la démarche en développement social	28
Tableau 7 : L'état actuel de la démarche dans les municipalités (10).....	29
Tableau 8 : Le type de démarche (8).....	30
Tableau 9 : Le porteur de la démarche (8)	30
Tableau 10 : Les éléments composant le développement social	31
Tableau 11 : Provenance des membres des comités multipartites(8).....	34
Tableau 12 : Le processus d'élaboration dans les municipalités (8) ayant adopté une planification ou étant en cours de processus	36
Tableau 13 La participation réalisée ou prévue de la population dans l'élaboration de la politique (8)	38
Tableau 14 : L'engagement de l'organisation communautaire en CSSS	39
Tableau 15 : Les mécanismes de suivi en développement social.....	40
Tableau 16 : Les politiques familiales	41
Tableau 17 : Les autres politiques existantes	42
Tableau 18 : Champs d'intervention et actions des politiques de développement social.....	44
Tableau 19 : Champs d'intervention et actions des politiques familiales	48
Tableau 20 : Champs d'intervention et actions des politiques du loisir et du sport	50
Tableau 21 : Présence des champs d'intervention selon les politiques	52
Tableau 22 : Interfaces des politiques de développement social et de la famille selon les champs d'intervention et les actions	54
Tableau 23 : Interfaces des politiques de la famille et des loisirs et sports selon les champs d'interventions et les actions	56
Tableau 24 : La fréquence des mots clés des entrevues	60

AVANT-PROPOS

Dans le cadre des activités de l'Alliance de recherche université-communauté sur l'innovation sociale et le développement des communautés (ARUC-ISDC), il nous apparaissait pertinent de sonder où en était rendu les municipalités en ce qui concerne l'inclusion du développement social au sein de leur planification. Nous ne pouvions le faire sans étudier l'interface entre le développement social et d'autres champs qui y contribuent à travers des politiques ou des plans municipaux comme c'est souvent le cas avec les politiques familiales ou celles en loisir et vie communautaire. Nous aurions pu en cibler d'autres mais ces choix se sont vite imposés en raison des réflexions antérieurement menées entre chercheurs et partenaires sociaux de notre ARUC.

Avant d'inviter le lecteur à prendre connaissance de ce rapport, il nous faut souligner l'aimable collaboration et l'empressement des informateurs provenant tant des municipalités que d'organismes communautaires et du Ministère des affaires municipales et des régions, qui ont accepté d'y participer soit par courriel, par téléphone ou lors d'une entrevue en direct, à l'une ou l'autre des étapes de la démarche. La confidentialité de certains propos nous empêche de nommer ces collaborateurs. Qu'ils sachent que nos remerciements les plus vifs s'adressent à eux et à elles.

Finalement, cette recherche n'aurait pu se réaliser sans la généreuse collaboration de Georges Letarte rapidement intégré à notre équipe à titre de professionnel de recherche. Sa plume comme principal rédacteur de ce rapport rend justice aux données recueillies avec rigueur sur le terrain et à l'analyse que nous avons effectuée en équipe de recherche.

Nous souhaitons que ce rapport et les autres produits qui émergent de cette recherche alimentent tous les intervenants, gestionnaires et organismes engagés dans des démarches de promotion de diverses actions, politiques et plans contributifs au développement social en territoire municipal.

Lucie Fréchette

Au nom de l'équipe de recherche composée de Lucie Fréchette, Denis Bourque, Jacques Lizée et Georges Letarte

RÉSUMÉ DE LA RECHERCHE

Sous la pression des citoyens, des organismes du mouvement associatif, des partenaires institutionnels, du gouvernement du Québec et des élus locaux eux-mêmes, les municipalités québécoises participent à un vaste courant qui vise à renforcer le palier local de gouvernement pour rapprocher l'action du citoyen et développer des réponses adaptées aux défis et contextes spécifiques des différents milieux de vie. La prise en compte du développement social par les municipalités participe de ce mouvement. Le gouvernement du Québec en a fait une compétence obligatoire pour huit grandes villes issues des récentes fusions municipales et également pour les MRC par la suite. Par ailleurs, de nombreuses municipalités se sont engagées dans des politiques familiales depuis une quinzaine d'années et dans des politiques de loisir et sport. Ces politiques et plans d'action concourent également au développement social des communautés.

La recherche a été effectuée dans le cadre des activités scientifiques de l'Alliance de recherche en innovation sociale et développement des communautés de l'Université du Québec en Outaouais (UQO). Dirigée par Lucie Fréchette, Denis Bourque professeurs chercheurs de l'UQO et Jacques Lizée du Carrefour Action municipale et famille (CAMF), la recherche menée par Georges Letarte, professionnel de recherche, fait le point sur les politiques ou plans d'action en développement social et analyse plus spécifiquement deux questions fondamentales, soient les interfaces entre les trois politiques ou plans d'action les plus contributifs au développement social en milieu municipal (-développement social, -famille, -loisir, sport et vie communautaire) et la participation citoyenne, dont celle des acteurs, dans l'élaboration de ces politiques. Après un premier sondage auprès de 22 municipalités, dix municipalités québécoises ont été retenues pour cette recherche en tenant compte notamment de la diversité de taille des municipalités, de la représentation la plus large possible des régions du Québec et de la différenciation des dynamiques des municipalités. Ces municipalités sont les suivantes : Lévis, Longueuil, Montréal (arrondissement de Saint-Laurent), Maskinongé (MRC), Nicolet-Yamaska (MRC), Québec, Rouyn-Noranda, Saguenay, Sherbrooke, Trois-Rivières. L'analyse des données repose sur le matériel recueilli par des entrevues auprès d'informateurs clés dans chacune des municipalités ainsi que sur l'analyse documentaire relative aux politiques et plans d'action concernés.

REGARD SUR LES CONTENUS DES POLITIQUES

L'examen des **contenus des politiques** a montré que les quatre municipalités ayant adopté une politique ou un plan d'action en développement social accordent la primauté à des champs d'action relatifs aux conditions et à la qualité des milieux de vie, à l'habitation et la sécurité, à l'adaptation et à l'accessibilité des services et des activités aux différentes clientèles, à la reconnaissance et au soutien aux initiatives et aux organisations du milieu, de même qu'à la formation et à l'emploi. Pour leur part, les politiques familiales présentes dans neuf municipalités ont mis l'accent sur les questions reliées aux conditions et à la qualité des milieux de vie, toutes questions qui sont liées très étroitement à la vie quotidienne des familles et qui ont un impact considérable sur la santé et le bien-être. Toutes les municipalités ayant adopté une telle politique ou des plans d'action se préoccupent également de sécurité et d'accès à l'habitation. Les politiques en matière de loisir et de sport des trois municipalités qui se sont dotées de tels outils se caractérisent, outre la promotion des sports et de l'activité physique, par deux grands domaines d'intervention : l'adaptation et l'accessibilité des services et activités aux différentes clientèles et la reconnaissance et le soutien aux initiatives et organisations du milieu.

REGARD SUR LES INTERFACES

L'analyse des interfaces entre les politiques se limite à deux groupes de municipalités. Aucune des municipalités de l'échantillon n'a adopté la totalité des trois politiques étudiées.

Quatre municipalités se sont dotées à la fois de politiques ou plans d'action en matière de développement social et de famille. Les interfaces renvoient principalement à la question de la qualité des milieux de vie, de l'habitation et de la sécurité soit les questions reliées de plus près au quotidien des personnes, des familles et des communautés. Un seul type d'action est présent dans toutes les municipalités et il s'agit de l'accès à la propriété et au logement. Trois municipalités retiennent le développement du transport collectif dans les deux politiques et deux municipalités sur quatre ont inscrit dans les deux politiques les actions relatives à la prévention en santé publique, à la sensibilisation et au soutien aux pratiques responsables en développement durable et une série de mesures en matière d'aménagement des quartiers. Trois municipalités se sont dotées à la fois de politiques ou plans d'action en matière de famille et de loisir et de sport. Bien que le champ d'action qualité des milieux de vie, habitation et sécurité soit le plus présent dans ces deux politiques, le nombre d'interfaces y est faible, comme pour l'ensemble des champs d'actions.

QUELQUES FAITS SAILLANTS PARMIS LES RÉSULTATS

Outre la connaissance des orientations, des contenus et des interfaces entre les politiques, l'analyse des résultats a permis de formuler des analyses dont nous tirons ici quelques constats saillants.

Une vision large du développement social se transformant en approche plutôt sectorielle

La vision du développement social à laquelle adhèrent les municipalités de l'échantillon se présente comme une vision large et généreuse mettant l'accent sur la participation à la vie en société, le développement des potentiels individuels et collectifs et l'accession à une part juste et équitable de l'enrichissement collectif. Les informateurs rencontrés ont également défini la politique de développement social comme une politique intégrative, inclusive, globale et aussi transversale tout en soulignant que d'autres politiques contributives au développement social des personnes et des communautés puissent exister simultanément avec une identité propre, comme la politique familiale. **Si cette vision globale et intégratrice de la politique de développement social inspire les partenaires, la réalité des choses montre qu'elle tend un peu plus vers une politique, ou plan d'action, de nature sectorielle** en raison de deux facteurs. Premièrement, les acteurs associés à la démarche d'élaboration proviennent essentiellement des milieux socio communautaires, les acteurs de l'économie libérale sont absents. Deuxièmement, le contenu même des politiques ou des plans d'action reste très lié aux préoccupations des milieux communautaires et des populations défavorisées.

Des politiques empreintes de cohérence

L'examen des politiques de développement social, familiale et de loisir a montré **qu'elles présentent une bonne cohérence entre elles**. Bien que produites dans des démarches successives distinctes, les processus d'élaboration de ces politiques partagent des traits communs qui auraient été, selon les informateurs, favorables à leur cohérence entre elles. Ces conditions tiennent au fait que la responsabilité de ces politiques relève généralement d'un même porteur de dossier et que les partenaires membres des comités d'orientation proviennent des mêmes organisations pour une bonne part.

Une synergie entre les divers acteurs qui a encore des défis à relever

Les informateurs rencontrés ont livré des informations sur **la nature des liens unissant élus, gestionnaires et partenaires**, spécifiquement ceux provenant du mouvement associatif. On a observé que des organismes communautaires, notamment les corporations de développement communautaire (CDC) ont exercé un leadership important dans la genèse des politiques municipales de développement social. Plusieurs des informateurs rencontrés ont clairement indiqué que les démarches de représentation effectuées par les organismes communautaires ont été la bougie d'allumage qui a favorisé la mise en mouvement de la municipalité vers un processus de planification en développement social.

Les attitudes des organismes communautaires semblent toutefois, dans un certain nombre de situations, s'inscrire dans une relation allant de la collaboration basée sur des convictions communes à la collaboration teintée d'une certaine appréhension envers les élus détenteurs du pouvoir. Les élus font parfois un peu peur. A contrario, des élus manifesteraient une certaine méfiance envers le leadership ou l'engagement d'organismes locaux. Cet engagement serait parfois perçu comme menaçant et susceptible de limiter ou de contrer le pouvoir des élus. De fait, au niveau local, le jeu des alliances ou mésalliances peut être complexe en raison de la multiplicité des rôles qui peuvent être joués par les mêmes personnes.

La participation citoyenne, un objectif encore en devenir

Les politiques municipales que nous avons parcourues font toutes une place significative à la participation aux diverses facettes de la vie de la collectivité. Plus spécifiquement, la participation démocratique ou citoyenne comme telle, c'est-à-dire la possibilité de faire valoir ses opinions, de contribuer au débat public, d'orienter les choix collectifs, figurent en bonne place dans les orientations et actions des municipalités. L'examen des processus d'élaboration des politiques et plans d'actions montre toutefois que, tant dans la composition des comités d'orientation que lors des consultations publiques, la participation des citoyens à l'élaboration des politiques se traduit surtout par la participation d'institutions et d'organismes communautaires, ces derniers étant définis comme représentants de la population. Les consultations publiques ont été peu nombreuses et les processus d'élaboration n'ont pas été un prétexte pour innover en matière de participation sociale. En ce sens, **la participation citoyenne apparaît davantage comme un objectif en devenir qu'un processus en construction**

Des facteurs favorables à l'élaboration de politiques dirigées vers le développement social

L'examen du contenu des politiques, surtout les politiques familiales et les politiques de développement social, laisse voir que les politiques recèlent un certain nombre d'initiatives susceptibles d'ancrer davantage les municipalités dans une fonction de transformation des conditions de vie des citoyens et d'une certaine façon, d'exercer **une fonction de laboratoire d'innovations sociales**.

Les informateurs ont identifié un certain nombre de facteurs favorables à l'élaboration de politiques de développement social et de politiques familiales. Les politiques de développement social sont plus récentes que les politiques familiales. Elles peuvent cependant bénéficier des leçons que tire les municipalités et le CAMF de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques familiales dans plus de 174 municipalités au Québec.

Le facteur le plus favorable à la genèse de ces politiques a été, comme l'ont souligné les informateurs, **l'importance d'un leadership fort et crédible dans la décision d'agir des municipalités**, tant le leadership des élus que celui des gestionnaires et des organismes communautaires. La présence au sein des municipalités d'une équipe de gestionnaires et de professionnels, bien au fait des questions portées par les diverses politiques, et capable d'accompagner les élus dans leur réflexion quant au rôle des municipalités dans ces différents domaines, s'avèrerait être un outil majeur.

Les politiques familiales ont fait la preuve que l'engagement personnel des promoteurs (élus et/ou gestionnaires ou professionnels) et la **volonté politique du conseil municipal** de s'engager sur ce terrain sont des ingrédients favorables à l'élaboration des politiques familiales. **Le contexte de réseautage** (au sein du CAMF) des municipalités s'engageant dans le développement d'une politique familiale s'est aussi avéré un facteur à la fois stimulant et source d'augmentation des compétences dans le domaine à travers les nombreux ateliers offerts par le CAMF dans ses colloques. Finalement, soulignons que **le soutien financier** moyennant une contribution municipale qu'a apporté le gouvernement du Québec s'est aussi avéré un incitatif pour les municipalités. **L'effet des incitatifs financiers est fortement accru quand il est dirigé vers l'accroissement des compétences des promoteurs des politiques et le soutien périodique au processus d'élaboration des politiques.** C'est l'une des leçons majeures de l'expérience de développement de politiques familiales soutenues par des ateliers dispensés par une équipe de formateurs du CAMF.

Des difficultés associées à l'implication municipale en développement social

Certaines **difficultés** tendraient à refroidir l'ardeur des municipalités à s'impliquer en développement social, au-delà des modalités retenues pour ce faire. Ces difficultés tiennent à l'absence de concept clair et partagé, absence qui fait en sorte que le développement social est véhiculé comme étant à la fois un concept intégrateur et un domaine d'intervention sectoriel. Les difficultés tiennent également à la crainte du transfert de responsabilités gouvernementales vers le niveau local sans l'octroi des ressources nécessaires, aux limites de la fiscalité municipale, aux divergences idéologiques quant au rôle des municipalités et à l'orientation à donner aux politiques. La question des relations entre citoyens, représentants d'organismes, gestionnaires et élus recèlent également des dynamiques diverses et parfois chargées de tensions, rendant complexes la synergie des acteurs.

L'association surdimensionnée du développement social à la condition de vie des populations vulnérables ou en situation de précarité agit souvent comme frein à la volonté de s'engager dans le développement social. La crainte des municipalités d'hériter de responsabilités additionnelles sans les revenus nécessaires s'ensuit rapidement et laisse plus de question que de réponses aux élus et gestionnaires municipaux.

Si le mouvement lancé par la réforme municipale au regard du développement social peut sembler, à première vue, prendre racine lentement, il faut souligner qu'il s'agit là d'un changement majeur dans la conception même que de nombreux citoyens, organismes, gestionnaires et élus se faisaient du rôle d'une municipalité. À l'instar de l'expérience et du bilan d'autres politiques qui ont bénéficié de ressources de soutien aux initiatives municipales, telles la politique familiale et la politique culturelle, il serait peut être pertinent de réfléchir davantage sur les moyens à mettre en place pour enraciner davantage cette volonté de renforcer le niveau local de gouvernement et transformer les difficultés encourues ou appréhendées en défis à relever. Dans certaines municipalités, les processus initiaux visant l'élaboration d'une politique de développement social sont stagnants et il semble y avoir un effritement de la volonté de poursuivre en ce sens. La prise en compte du développement social par les municipalités recèle un fort potentiel en vue d'améliorer les conditions de vie des individus et des communautés; le mouvement actuel ne semble toutefois pas présenter l'ensemble des conditions favorables pour favoriser le meilleur ancrage de ces préoccupations.

EN CONCLUSION : UN CONSTAT SURPRENANT

La recherche nous a permis de constater une situation à tout le moins surprenante. Le législateur a voulu renforcer l'action municipale en développement social pour huit grandes villes du Québec en faisant de cette question une compétence obligatoire. Il n'a cependant pas défini le sens à apporter au concept de développement social ni précisé de biens livrables et de modalités de reddition de comptes. Le moyen pour donner suite à cette compétence relève des municipalités elles-mêmes, que ce soit par une politique, un plan de développement, un comité promoteur, etc. Pourtant, malgré la clarté de l'article de la loi, la perception courante, même chez un certain nombre de gestionnaires, est à l'effet que la production d'une politique de développement social constitue une avenue obligatoire pour s'acquitter de cette obligation.

Pour la majorité des municipalités, le choix de produire une politique s'inscrit dans une tradition ou un choix de gestion qui apparaît plus favorable à l'ancrage de cette responsabilité particulièrement en vue d'assurer la disponibilité des ressources requises pour en assurer l'actualisation.

Dans ce contexte, nos informateurs se questionnent sur le modèle actuel qui est de répondre à la demande de multiplication des politiques. Y aurait-il d'autres avenues pour que les municipalités puissent se donner une vision cohérente du développement de leur communauté qui ne vient pas accroître le contexte de multiplication des politiques de toutes sortes et des lieux de concertation?

Que l'on parle de mesures en faveur du loisir et de la vie communautaire, des familles ou du développement social, force nous est de constater à la suite de cette recherche qu'il s'agit dans tous ces cas de sources d'enrichissement du capital social d'une municipalité ou d'une région. Que l'actualisation de ces mesures soit tributaire de politiques municipales, de plan d'action sectoriel, de planification globale du développement, il y a encore là matière à discussion. Un principe incontournable est cependant celui de la souplesse qui permet aux municipalités d'effectuer des choix adaptés à leur contexte territorial, à leur contexte culturel, aux impératifs politiques ou économiques en jeu, aux ressources en présence, et non le moindre, à la volonté des populations.

On peut se procurer le rapport de recherche ou entrer en communication avec les chercheurs à :

Recherche Politique développement social
ARUC-ISDC
Université du Québec en Outaouais
CP 1250 succursale Hull
Gatineau (QC)
J8X 3X7

Téléphone : Secrétariat de l'ARUC-ISDC : (819) 595-3900 poste 2291
Courriel aruc-isdc@uqo.ca

INTRODUCTION

Sous la pression des citoyens, des organismes du mouvement associatif, des partenaires institutionnels, du gouvernement du Québec et des élus locaux eux-mêmes, les municipalités québécoises participent à un vaste courant qui vise à renforcer le palier local de gouvernement pour rapprocher l'action du citoyen et développer des réponses adaptées aux défis et contextes spécifiques des différents milieux de vie.

La prise en compte du développement social par les municipalités participe à ce mouvement. Le gouvernement du Québec en a fait une compétence obligatoire pour huit grandes villes issues des récentes fusions municipales et également pour les MRC par la suite sans pour autant définir à quoi réfère le développement social, ni préciser les modalités d'actualisation et de reddition de comptes de cette compétence. Les grandes villes du Québec ont répondu à cette situation en s'engageant, pour la plupart, dans un processus d'élaboration d'une politique de développement social; des MRC se sont également engagées dans cette voie.

Par ailleurs, de nombreuses municipalités se sont engagées dans des politiques familiales depuis une quinzaine d'années et dans des politiques de loisir et sport. Ces politiques et plans d'action concourent également au développement social des communautés. Elles favorisent toutes la participation des citoyens et des partenaires, et y font appel dans les processus d'élaboration des politiques. De plus en plus de municipalités s'interrogent, dans ce contexte, sur la façon de faire face à la multiplication des politiques et des mécanismes de concertation qui y sont liées, en vue d'assurer les interfaces, ou plus globalement la cohérence, des politiques entre elles.

La présente recherche a pour objet à la fois de produire un état de situation sur les politiques de développement social dans les municipalités en relation avec les politiques familiales et de loisir et de sport qui participent activement au développement social, en prenant en compte deux dimensions en particulier, soit les interfaces entre ces politiques et la participation citoyenne dans leur élaboration.

CHAPITRE UN : LE CADRE THÉORIQUE

La présente recherche s'inscrit dans le cadre de l'examen des pratiques innovatrices des communautés locales et des régions autour des thématiques liées au développement social et au développement local, dans le cadre des travaux poursuivis par l'*Alliance de Recherche Universités et Communautés en innovation sociale et développement des communautés (ARUC-ISDC)*. La recherche est issue de partenariat entre l'Université du Québec en Outaouais et le Carrefour Action municipale et Famille (UQO-CAMF) au sein de l'ARUC-ISDC.

La question du rôle et de la contribution des municipalités dans le développement social occupe une place importante dans les travaux de l'ARUC-ISDC notamment parce que les municipalités sont de plus en plus interpellées en tant qu'acteur privilégié du développement social en raison des responsabilités qu'elles exercent. Cette question est aussi au cœur des préoccupations du Carrefour Action municipale et Famille qui s'y intéresse depuis de nombreuses années puisque les politiques familiales participent fortement au développement social des communautés.

1.1 Un rappel historique

Depuis leur création au milieu du dix-neuvième siècle suite à la rébellion de 1837 et à l'abolition du régime seigneurial, les municipalités ont vu leur rôle évoluer constamment en fonction de l'évolution de la société québécoise qui a évolué d'un mode de vie à prédominance rurale à un autre à prédominance urbaine. D'abord préoccupées par les services de base comme la voirie mais aussi plus largement par le développement du territoire, les municipalités se sont concentrées longtemps sur les infrastructures alors que les églises prenaient en charge les questions reliées à ce qu'il était convenu d'appeler l'assistance sociale.

Depuis la révolution tranquille, de nombreux travaux ont été produits remettant en question l'organisation territoriale des municipalités et leurs mandats et, proposant de nouvelles avenues en vue d'augmenter l'efficacité des services et d'avoir un meilleur contrôle sur l'aménagement du territoire. En 1979, les municipalités régionales de comté (MRC) et trois communautés urbaines ont été mises en place pour répondre aux défis de l'époque, particulièrement ceux consécutifs à l'urbanisation croissante, à la réduction du territoire agricole et à la protection de l'environnement. Puis, une série de rapports¹ concluaient tous à la nécessité de renforcer les municipalités, -rappelons que le territoire québécois était fragmenté en 1306 municipalités locales en 2000-, pour assurer une meilleure équité aux citoyens et être en mesure de relever les défis du développement, dans un contexte de mondialisation et de changements accélérés des conditions sociales, économiques et environnementales. Selon la ministre Harel², ces enjeux réfèrent plus spécifiquement au développement démographique, économique, social, culturel, de même qu'à l'équité fiscale et sociale, à la démocratie et à l'imputabilité des élus municipaux.

Baccigalupo, l'historien des municipalités au Québec, pose le constat suivant : «les municipalités locales se sont peu à peu tournées vers des activités d'administration providence en intervenant, elles aussi, dans les domaines économiques, sociaux, culturels et plus récemment écologiques».³ Les municipalités

¹ Notons les rapports Bélanger (1965), Lussier (1970), Tessier (1971), Hannigan (1973), Castonguay (1976), Pichette (1993), Bédard (1999) auxquels on ajoute les propositions de la Table-ronde sur les villes-centres (1994), la politique de consolidation des municipalités (1976) et finalement la réorganisation municipale amorcée en 2000.

² Saidah, R. Une entrevue avec la ministre Harel. Dans *Municipalité*. Juin-juillet 2000. p.4-8

³ Bacigalupo, Alain. *Les administrations municipales québécoises : des origines à nos jours. Tome 1 : Les municipalités*. Montréal. Agence d'Arc. 1984.

multiplient les initiatives de mise en valeur du patrimoine, elles révisent les plans d'aménagement et d'urbanisme pour favoriser la création de quartiers plus conviviaux et sont plus soucieuses d'éviter le développement de ghettos, elles revoient les activités de loisirs dans une perspective de prévention et d'insertion sociale, elles contribuent au développement économique et au développement de l'économie sociale depuis la mise en place des Centres locaux de développement (CLD).

Des défis nouveaux ou amplifiés par la conjoncture confrontent de plus en plus les municipalités. En milieu rural, le vieillissement de la population, la migration des jeunes, la décroissance de certaines communautés accélèrent la dévitalisation. Dans les grandes villes, la concentration de populations pauvres, la dévitalisation des anciens quartiers, l'exode vers les banlieues viennent alourdir considérablement les charges auxquelles les villes doivent répondre en termes de requalification des espaces urbains, de rénovation du parc immobilier, de restructuration industrielle, d'intégration du patrimoine, de prévention et d'intervention dans le champ social. Dans un contexte de mondialisation où les territoires sont également confrontés à une forte compétition internationale, les municipalités sont souvent interpellées par les citoyens en vue de contribuer à repositionner le développement de leur communauté. Si le défi est de taille pour les grandes villes, il l'est également, sinon davantage, pour les municipalités de petite taille qui ne peuvent compter sur un bassin de ressources humaines suffisant et sur une assiette fiscale à la hauteur des besoins.

Par ailleurs, selon le rapport Bédard, «l'offre de services publics est plus centralisée au Québec que dans la plupart des juridictions comparables, d'où un éloignement des besoins, une trop grande uniformité des services, une déresponsabilisation du palier local et un certain déficit démocratique».⁴ Les municipalités pourraient ainsi jouer un rôle accru dans les services de première ligne.

Le Livre blanc sur la réorganisation municipale, publié le 25 avril 2000⁵, a ouvert le chemin à la réorganisation municipale entreprise conséquemment par la ministre Harel. Le projet de loi 124 visant à favoriser les regroupements municipaux, la loi 170 créant les nouvelles villes de Montréal, Québec, Longueuil, Lévis, Gatineau ainsi que les communautés métropolitaines de Québec, Montréal et de l'Outaouais, la série des décrets créant plusieurs nouvelles villes, la loi 29 permettant de renforcer les compétences des MRC et reconnaissant plus spécifiquement les MRC à caractère rural pouvant bénéficier d'un soutien financier accru, sont toutes des pièces majeures de la réorganisation municipale. Non seulement ces lois créaient des entités de plus grande taille, mais elles ouvraient la voie à l'exercice de nouvelles responsabilités.

1.2 Les pouvoirs des municipalités

Les municipalités sont une création de l'État québécois qui a tout pouvoir sur leur mission, leur statut, leurs obligations et leur devenir. Si de nombreuses lois et chartes particulières ont modifié régulièrement des questions réglementaires ou des pouvoirs spécifiques, la loi constitutive fondamentale demeure le code municipal du Québec qui précise leurs pouvoirs. Malgré la largesse des champs d'intervention que peuvent couvrir les municipalités, leur action demeure conditionnée par les rôles des nombreux ministères et organisations à caractère sectoriel qui possèdent des mandats précis sinon exclusifs. Malgré ces limites, il est utile de rappeler ici, pour référence, comment le code municipal est large et permet de nombreuses initiatives aux municipalités désireuses de s'investir davantage dans la réponse aux besoins

⁴ Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale (Rapport Bédard). Pacte 2000. Fiche 11. 1999. CDROM. P.192

⁵ MAMM. Québec 2000. La réorganisation municipale. Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens. 131 p.

touchant le développement, le bien-être et la qualité de vie des citoyens. L'article 8 du code municipal se lit comme suit :

Article 8⁶ : Toute municipalité peut :

1. aider, à la création et à la poursuite, sur son territoire et ailleurs, d'œuvres de bienfaisance, d'éducation, de culture scientifique, artistique ou littéraire, de formation de la jeunesse et généralement de toute initiative de bien-être social de la population;
2. aider à l'organisation de centres de loisirs et de lieux publics de sport et de récréation sur son territoire ou ailleurs;
 - 2.1 fonder et maintenir, sur son territoire, des organismes ayant pour but la protection de l'environnement et la conservation des ressources, aider à leur création et à leur maintien et leur confier l'organisation et la gestion d'activités relatives aux buts qu'ils poursuivent;
3. fonder et maintenir des organismes d'initiative industrielle, commerciale ou touristique ou dont le but est d'organiser et de favoriser l'activité physique et culturelle par les résidents de son territoire ou aider à la fondation et au maintien de tels organismes;
4. accorder des subventions à des institutions, sociétés ou corporations vouées à la poursuite des fins ci-dessus mentionnées;
5. confier à des institutions, sociétés ou corporations sans but lucratif l'organisation et la gestion, pour son compte, d'activités ou d'organismes visés aux paragraphes 2 à 3 et, à cette fin, passer avec elles des contrats et leur accorder les fonds nécessaires.

Les pouvoirs, compétences et obligations des municipalités ont été revus à la hausse depuis la réforme municipale. Les huit grandes villes du Québec en particulier ont maintenant, selon la loi 170 et ses dérivés, des compétences, obligations et pouvoirs particuliers dans les domaines suivants :

- ✓ l'aménagement et l'urbanisme;
- ✓ **le développement communautaire, économique et social;**
- ✓ l'élimination et la mise en valeur des matières résiduelles;
- ✓ **la culture, les loisirs et les parcs;**
- ✓ **le logement social;**
- ✓ le réseau artériel;
- ✓ l'assainissement de l'atmosphère;
- ✓ l'assainissement des eaux et l'alimentation en eau potable;
- ✓ la promotion et l'accueil touristique;
- ✓ la cour municipale.

On note que le développement communautaire, économique et social, la culture, les loisirs et les parcs, ainsi que le logement social, fortement liés au développement social des collectivités, occupent une place clairement identifiée dans les responsabilités des nouvelles villes

Par ailleurs, si ces pouvoirs sont également ceux des autres nouvelles villes créées par la loi, la référence au développement social n'est pas incluse dans les pouvoirs municipaux pour les nouvelles villes de taille moyenne. Laval, créée par une loi en 1965 et troisième plus grande ville au Québec, doit en tenir compte comme Rouyn-Noranda, dans le cadre des compétences obligatoires des MRC, ces deux villes étant des villes-MRC.

La loi 170 et ses dérivés précisent également que les villes concernées doivent « élaborer un plan relatif au développement (de son) territoire. Ce plan prévoit notamment les objectifs poursuivis par la ville en

⁶ LRQ. C. C-27.1. Code municipal du Québec

matière de développement communautaire, économique et social ». Cette obligation donne lieu, actuellement, à des processus d'élaboration d'une planification spécifique en développement social, ou encore, selon les municipalités, à une planification en développement social et communautaire. Cette compétence obligatoire ne signifie pas que les municipalités doivent se doter d'une politique spécifique en développement social. Les moyens mis en place pour répondre à cette obligation appartiennent aux municipalités. La loi ne précise pas non plus le sens donné au concept de développement social et ne précise aucune modalité de reddition de comptes à cet égard.

Pour les municipalités locales du Québec, à l'exception des villes de Gatineau, Lévis, Longueuil, Montréal, Québec, Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières ainsi que des villes-MRC, le développement social peut être compris comme une compétence facultative. Par ailleurs, toujours dans le contexte des fusions, d'autres villes que les huit grandes villes mentionnées précédemment, soit Rouyn-Noranda, Shawinigan, les Îles-de-la-Madeleine, Beauharnois, Matane, Rimouski, Saint-Jérôme et Val-d'Or, ont une obligation relative à la création d'un Fond de développement du logement social, responsabilité particulièrement significative dans une perspective de développement social.

Si, à première vue, la diversité des compétences entre les villes peut sembler empreinte de confusion, c'est plutôt, selon le MAMR, la volonté du législateur de conduire la réforme municipale dans le respect des volontés locales, en dehors de toute approche qualifiée de mur-à-mur. Il faut en effet rappeler que les comités de transition mis en place par le MAMR ont participé à la révision des lois ou à la rédaction des chartes constitutives de nouvelles villes dans le cadre de négociations avec le MAMR. La diversité des situations ne serait que le résultat de cette négociation entre le ministère et les comités de transition.

Dernière et plus récente pièce de la réorganisation municipale, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a été modifiée en 2004 et l'article 5 se lit maintenant "Le schéma d'aménagement et de développement doit, à l'égard du territoire de la municipalité régionale de comté: 9° énoncer une vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social visant à faciliter l'exercice cohérent des compétences de la municipalité régionale de comté." Ainsi, maintenant, les MRC doivent-elles également tenir compte du développement social dans la planification de leurs interventions.

Finalement, en vue de soutenir l'élaboration des plans de développement tant à l'échelle des municipalités locales que des MRC et des communautés métropolitaines, le MAMR a publié en 2006 un guide précisant les pourtours du plan de développement. Ce guide ne précise en aucun moment que les municipalités doivent se doter d'une politique spécifique en développement social. Il réfère constamment à un plan intégrant les diverses facettes du développement. Le guide précise également que

le plan de développement du territoire est un outil de planification, de gestion, de concertation, de collaboration souple et de regroupement permettant de contribuer à la gestion d'interventions liées aux diverses compétences municipales dans le domaine du développement communautaire, économique, social et culturel.⁷

Le guide précise également que le plan de développement exprime les éléments d'une stratégie commune à l'ensemble de la communauté. La définition du développement qui est présentée dans ce document affirme l'importance du développement économique mais dans une perspective tenant compte du milieu de vie et s'inspirant de la définition du développement durable. Elle se lit comme suit :

Le développement auquel on fait référence, tout en intégrant le développement économique au sens strict de cette appellation, le déborde amplement. Il s'agit du

⁷ MAMR. 2006. Le plan de développement du territoire. www.mamr.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_plan_deve.asp 6p. 2006-11-28

développement compris dans son acception la plus large, c'est-à-dire le développement qui vise à réunir sur le territoire les conditions propres à une grande création d'emplois, à des retombées économiques locales accrues, à une recherche de l'augmentation du niveau de vie, tout en préservant le cadre de vie et le milieu de vie des communautés.⁸

1.3 L'origine de la compétence en développement social

L'origine de la décision d'inclure le développement social dans les compétences obligatoires de huit grandes villes et des MRC dans une deuxième étape reste nébuleuse. Les recherches effectuées auprès d'informateurs du Ministère des affaires municipales et des régions de même que les recherches documentaires n'ont pas permis de retracer quelque texte que ce soit clarifiant l'intention du législateur en introduisant la compétence obligatoire en développement social. Ni dans la loi, ni dans d'autres documents, le ministère ne fournit aucune définition du développement social ni exige une reddition de compte à cet égard.

Les informations obtenues verbalement auprès d'informateurs des villes et d'organismes communautaires ramènent l'origine de l'inclusion de cette responsabilité aux pressions faites par des organismes communautaires auprès du gouvernement du Québec lors de la réforme municipale. Cette inclusion prend également un sens dans les énoncés de la ministre précisant que les nouvelles villes doivent faire face aux nouveaux défis qui confrontent les villes. Rappelons également que les textes de lois, décrets ou chartes des nouvelles villes ont fait l'objet d'échanges et de négociations entre le MAMR et les comités de transition. Un nouveau pouvoir n'aurait été inclus que si les comités de transition le demandaient ou y étaient favorables. Pourtant, dans le cas des huit grandes villes, il semble que nombre d'élus croient que cette nouvelle compétence avait été décrétée par l'État sans consultation du milieu. Dans une des nouvelles villes de taille moyenne, un informateur d'un organisme communautaire a indiqué que son organisation avait fait pression auprès du MAMR pour que cette responsabilité soit incluse dans le décret gouvernemental et la réponse aurait été à l'effet que les élus s'y opposaient. Bref, une certaine ambiguïté persiste au regard de l'origine de cette question et des intentions du législateur.

D'autre part, comme nous l'avons indiqué précédemment, l'obligation de prendre en compte le développement social dans le plan de développement municipal n'est accompagnée d'aucun processus de reddition de compte. Une vérification faite auprès du MAMR indique d'ailleurs qu'aucun mandat relatif au suivi de l'exercice de cette compétence n'aurait été confié à quelque instance que ce soit au sein du MAMR à l'heure actuelle.

1.4 Une définition du développement social

Le concept de développement social ne fait pas non plus l'unanimité et demeure vague pour nombre d'intervenants et d'élus. Certains associent le développement social uniquement à la vie communautaire, d'autres y voient un concept plus large englobant les diverses facettes du développement. De fait, le concept de développement social est revenu dans l'actualité québécoise à l'initiative du *Conseil de la santé et du bien-être* (CSBE) en 1996, via les forums régionaux et le Forum national sur le développement social organisés sous l'égide des conseils régionaux de développement, devenus depuis ce temps, les conférences régionales des élus, et des directions de santé publique. Le relais de l'action amorcée par le CSBE s'est poursuivi par la mise en place de Tables régionales sur le développement social dans les

⁸ id. *ibid.*

différentes régions du Québec. Depuis 2004, sous l'égide de la revue *Développement social*, le *Réseau québécois de développement social* a été mis en place en vue de promouvoir le développement social et de maintenir les actions amorcées.

Dans les travaux qu'il a amorcés il y a dix ans, le CSBE se référait à la définition de l'ONU. Cette définition est la suivante :

Le développement social est une démarche visant à améliorer la capacité des gens à vivre en toute sécurité et à leur permettre de participer pleinement à la société. Le développement social est indissociable de son caractère culturel, écologique, économique, politique et spirituel et ne peut être envisagé dans une perspective uniquement sectorielle.⁹

Pour sa part, le *Conseil québécois de développement social* (CQDS), créé en 1994, a proposé de prendre en compte les dimensions essentielles du développement social plutôt que de mettre l'accent sur une définition précise qui semble difficile à rallier un consensus. Pour le CQDS, le développement social est un concept pluriel comportant des dimensions éthique, économique, sociale, spirituelle, politique, culturelle et environnementale. La finalité du développement social serait d'assurer le bien-être individuel et collectif, ce qui suppose la possibilité de développer son potentiel personnel, l'autodétermination, la participation à la vie sociale et aux décisions qui affectent la destinée des personnes, l'accès aux ressources humaines et matérielles et le respect des différences.

Par ailleurs, la plate-forme du *Réseau québécois de développement social* met en évidence un certain nombre de valeurs qui font généralement consensus dans les organisations qui interviennent en développement social. Ces valeurs sont la justice sociale, l'égalité entre les personnes, l'équité, l'entraide et la solidarité, le respect des droits et des libertés des personnes, la participation citoyenne et le plein exercice démocratique et enfin, un parti pris pour l'occupation du territoire et le respect de l'environnement

¹⁰

Pour sa part, le gouvernement du Québec a produit, en 2000, le Bilan au regard¹¹ des décisions prises au Sommet mondial pour le développement social. Si aucune définition du développement social n'est formulée dans ce bilan, le gouvernement du Québec a identifié les orientations identifiées comme nécessaires pour conserver l'équilibre entre les impératifs économiques et sociaux. Ces orientations sont les suivantes :

- Favoriser la participation de tous les citoyens et citoyennes à la vie démocratique et au développement de la société;
- Assurer l'équité et l'égalité entre les hommes et les femmes;
- Créer de la richesse afin de pouvoir la partager;
- Assurer un remplacement de revenu à ceux et à celles qui ne peuvent, temporairement ou de façon permanente, accéder au marché du travail;
- Maintenir l'universalité, l'équité et le caractère public du système de santé et du système d'éducation;
- Améliorer la sécurité et le bien-être des personnes;
- Agir en concertation et en partenariat.

⁹ ONU. Cité par le CSBE. 1998. *Forum sur le développement social*. Rapport. p.3

¹⁰ www.inspq.qc.ca/Developpementsocial/ReseauPlateforme.asp?Page=12. 2007-04-13

¹¹ Québec. 2000. *Le développement social au Québec. Bilan au regard des décisions prises au sommet mondial pour le développement social*. 63p.

Ces orientations s'inscrivent en continuité avec la définition proposée par l'ONU.

Le développement social est souvent vu comme un concept large, global, intégrateur. La définition de l'ONU met l'accent sur les interrelations entre toutes les composantes du développement social; de fait le concept de transversalité ou d'intersectorialité est régulièrement évoqué pour qualifier le développement social. Plusieurs planifications réalisées dans diverses régions du Québec s'inscrivent dans cette perspective d'une vision intégratrice du développement social, d'où découlent des orientations et actions dans des champs diversifiés. La lecture d'une partie de cette documentation montre toutefois que les questions relatives à la participation sociale, à la lutte à la pauvreté, à l'accès équitable aux services et aux conditions de vie notamment occupent une place prépondérante. La prise en compte des dimensions économiques est généralement axée sur l'économie sociale et le partage de la richesse, davantage que sur sa création.

Cette vision intégratrice du développement social amène parfois certains débats sur les liens entre une telle politique et les autres politiques contribuant au développement social. Ces politiques sont-elles de même niveau ou trouvent-elles une place dans une politique plus large qui les englobent? Ces liens sont-ils de nature hiérarchique ou de l'ordre des interrelations entre politiques? Certaines politiques sont-elles davantage des plans d'action?

1.5 Le développement social et l'action municipale

De nombreuses municipalités du Québec interviennent de plus en plus activement en matière de développement social. Les actions en faveur du développement social s'inscrivent souvent dans les diverses politiques ou plan d'action s'adressant à des clientèles spécifiques (familles, aînés, jeunes, personnes handicapées) ou à des secteurs d'intervention (vie communautaire). Dans la foulée de la réforme municipale, un certain nombre de municipalités ont cependant amorcé un processus en vue de se doter d'une politique ou encore d'un plan d'action spécifique en développement social.

Les villes de Montréal, Québec, Trois-Rivières, Gatineau, Sherbrooke, Saguenay, Lévis, Longueuil ainsi que l'*Union des municipalités du Québec* et le *Réseau québécois Villes et Villages en santé* se sont dotés, en 2003, d'un lieu d'échange, le *Réseau des grandes villes du Québec en développement social et communautaire*, en vue d'alimenter la réflexion relativement au rôle des municipalités en développement social. Ces villes ont pour la plupart amorcé une réflexion sur le processus à mettre en oeuvre pour répondre à cette obligation. En 2007, les villes de Trois-Rivières et de Longueuil sont les seules qui ont complété et adopté leur plan de développement social.

Le Bulletin DS-Express ¹² faisait état, en date du 7 novembre 2006, de l'adoption de la Politique de développement social de la MRC de Mékinac. La MRC de Maskinongé a elle aussi adoptée une telle politique et le processus est en cours dans la MRC de Nicolet-Yamaska. Des contacts téléphoniques auprès de répondants du *Réseau québécois de développement social* ont aussi permis de constater que des régions sont fortement engagées dans des démarches qui visent ultimement l'adoption de politiques de développement social au niveau régional ou local, comme sur le territoire de la MRC de Rivière-du-Loup et ceux des MRC des régions Centre du Québec et Lanaudière. Nombre de municipalités sont associées dans ces processus bien qu'elles n'en assument pas nécessairement le leadership ou qu'elle n'aient pas formellement pris la décision de s'engager dans une démarche devant les conduire à l'adoption d'une telle politique ou d'un plan d'action. Dans d'autres milieux, tels les villes de Sorel-Tracy et Blainville et la MRC de Rivière-du-Loup, des rencontres d'échange sont organisées pour alimenter la réflexion sur le développement social et la pertinence de lancer une mobilisation des communautés sur cette question. Les

¹² INSPQ. 2006. Bulletin DS-Express. Volume2. No 6. novembre 2006

Corporations de développement communautaire (CDC) semblent fortement impliquées dans plusieurs milieux, en vue d'amener les municipalités locales et régionales à participer à une démarche en développement social.

1.6 L'action municipale pour les familles

La décennie quatre-vingt a été particulièrement fertile au regard de la préoccupation en faveur des familles au Québec: consultation publique du gouvernement du Québec sur la famille, promotion de l'action municipale par la *Fédération des Unions de familles*, constitution du *Carrefour action municipale et famille*, publication de *Penser et agir famille* par le *Conseil de la famille*. Dans ce contexte, et profitant de la dynamique créée par les travaux préparatoires à l'année internationale de la famille décrétée par l'ONU (1994), l'intérêt pour une politique familiale municipale a fait progressivement son chemin. L'action en faveur d'une politique familiale municipale prenait alors appui sur le fait que le gouvernement local constitue « le niveau d'action où il est plus facile pour les familles d'être des partenaires du développement de leur milieu de vie »¹³. En 2002, le ministère de la Famille et de l'Enfance a déposé un *Plan concerté pour les familles du Québec*. Ce plan prévoyait un ensemble de mesures visant à mettre en place afin d'assurer une prise en compte des préoccupations des familles.

Depuis lors, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques familiales bénéficient d'un soutien technique et financier du Ministère de la Famille¹⁴. Le soutien financier peut s'élever jusqu'à 12 000\$ pour les municipalités de moins de 35 000 de population jusqu'à 100 000\$ pour les municipalités comptant plus de 350 000 personnes. Les MRC peuvent également accéder à cette aide financière. Pour sa part, le CAMF offre une série de mesures de soutien aux municipalités locales et régionales en vue de soutenir tant les démarches d'élaboration que de suivi et d'évaluation des politiques et des plans d'action.

Ce soutien constitue un incitatif non négligeable si l'on en juge par le nombre de municipalités en action dans ce domaine. Le Conseil de développement de la recherche sur la famille du Québec estime, qu'avant les fusions municipales de 2002, 55 politiques familiales locales et six politiques familiales en MRC étaient en vigueur. Compte tenu de la taille de ces municipalités, ces politiques familiales concernaient 67,5% de la population du Québec. Nombre de municipalités étaient cependant engagées dans un processus d'élaboration et l'évolution prévisible est à l'effet que cette proportion sera haussée significativement. En 2007, le dernier relevé du CAMF indiquait que 91 politiques familiales municipales sont complétées et que 83 autres sont en cours d'élaboration. «La politique de la ruralité¹⁵ a aussi été une occasion pour certaines MRC, comme Lotbinière, d'actualiser davantage les orientations favorables aux familles en affectant une partie de l'enveloppe budgétaire provenant de la politique dans ce champ d'action.

¹³ Lizée, Jacques. 2004. La politique familiale municipale : un peu d'histoire. Dans Conseil de développement de la recherche sur la famille du Québec. *Recherches sur la famille*. Volume 5. Numéro 1.P.2

¹⁴ Ministère des aînés, de la famille et de la condition féminine. 2003. *Le soutien technique et financier à l'élaboration ou à la mise à jour de la politique familiale en milieu municipal*.

¹⁵ Québec. 2001. *Politique nationale de la ruralité. Des communautés rurales innovantes pour une occupation dynamique du territoire québécois*. 53 pp.

1.7 L'action municipale en matière de loisir et de sport

Les municipalités québécoises sont engagées depuis plusieurs décennies dans le loisir et le sport. Au Québec, les premières institutions formelles¹⁶ ¹⁷de loisir et de sport remontent au siècle dernier avec la création du YMCA à Montréal et du Patro Saint-Vincent-de-Paul à Québec, les municipalités ont contribué progressivement au soutien financier des diverses initiatives communautaires. Après les années soixante, les services municipaux de loisirs ont pris davantage d'expansion. Un tournant majeur a été pris en 1979 avec la parution du Livre blanc sur le loisir qui confirmait aux municipalités la maîtrise d'œuvre en matière de loisir sur leur territoire. L'État « reconnaissait aux collectivités la capacité de mettre en place des services et des équipements qui puissent répondre le mieux possible à leurs besoins....et....choisissait ainsi de limiter son action pour permettre aux municipalités d'assumer pleinement leur rôle en la matière ». ¹⁸ En 1995, le gouvernement du Québec amorçait une vaste consultation et lançait, l'année suivante, le Cadre d'intervention gouvernementale en matière de loisir et de sport.

Le Cadre d'intervention gouvernementale en matière de loisir et de sport confirme à nouveau la responsabilité municipale. Il précise que ces responsabilités sont de « déterminer les orientations et les budgets affectés au loisir et au sport sur leur territoire, de consulter et d'informer leur population, de veiller à la concertation des acteurs, de développer et de gérer des équipements ». ¹⁹ Le Cadre intervention précise en outre que les municipalités peuvent mettre en place leurs propres interventions ou encore s'inscrire en accompagnement des initiatives des associations locales misant sur le bénévolat. Le document souligne également l'importance de la concertation entre les municipalités et les institutions d'enseignement afin d'optimiser les ressources physiques et les équipements dont disposent ces dernières. Pour sa part, l'action ministérielle prend appui sur les structures régionales, les unités régionales de loisir et de sport (URLS), et les structures nationales.

En matière de loisir et de sport, le gouvernement du Québec s'inscrit d'emblée dans une perspective de décentralisation et de reconnaissance de la primauté du palier local. Dans ce domaine, les interventions municipales sont multiples et diversifiées et où elles représentent des coûts importants. Rappelons qu' en 1998, dans la région de la Capitale-Nationale, le per capita moyen des sommes investies par les municipalités en loisir et sport, était de 90,41\$, soit quinze fois plus que le per capita consacré au logement social. ²⁰ L'État n'a toutefois pas cru nécessaire ou pertinent d'inciter les municipalités à se doter d'une politique spécifique ou d'un plan d'action en matière de loisir et sport comme il l'a fait dans d'autres domaines. Par ailleurs, le gouvernement du Québec s'est doté, en 2000, d'un plan d'action en matière de loisir, de sport et de plein-air mettant l'accent sur la lutte à la sédentarité, le développement des athlètes de haut niveau, l'affirmation de la personnalité sportive du Québec et la consolidation du soutien aux partenaires en loisir et sport. Les partenaires identifiés n'incluent pas nommément les municipalités; le plan d'action réitère le rôle des structures nationales et régionales. Cependant, au niveau local, le plan d'action souligne dans ses priorités l'accroissement du soutien financier accordé aux partenaires (camps de vacances et centres communautaires) qui interviennent dans des milieux spécifiques et auprès de clientèles particulières.

¹⁶ Fréchette, Lucie. 2002. Quand le loisir et le développement social se croisent : Étude du Centre communautaire St-Jean-Baptiste de Drummondville. CÉRIS. UQO. p. 1

¹⁷ Fréchette, Lucie. 2002. Loisir communautaire et développement social. Dans Quel avenir pour les régions ?. CRDC. UQO. P. 277-288

¹⁸ Québec. 1996. Pour un partenariat renouvelé. Cadre d'intervention gouvernementale en matière de loisir et de sport. p.15

¹⁹ id. ibid.

²⁰ Letarte, Georges. 2003. Les municipalités et le développement social. Un cas-type : les municipalités de la région de la Capitale-Nationale. P. 137

1.8 L'action municipale à travers d'autres politiques contribuant au développement social

Considérant la définition du développement social, de nombreuses politiques ou plans d'action des municipalités contribuent au développement social. Deux de ces politiques et plans d'action, la culture et l'accessibilité pour les personnes handicapées, méritent qu'on s'y attarde un peu en raison de leur présence dans nombre de municipalités et de leurs impacts directs sur le développement social des personnes et des communautés.

Dans le cadre de la politique culturelle adoptée en 1992 par le gouvernement du Québec, les municipalités ont été reconnues comme « la première instance responsable de la planification et du développement culturel ».²¹ En 1995, le gouvernement lançait *L'Entente de développement culturel* avec les municipalités (locales et régionales), entente visant à actualiser le partenariat entre l'État et les municipalités, notamment à améliorer les interventions gouvernementales sur le territoire en matière de culture, à stimuler l'adoption de stratégies de développement culturel au niveau local et à maximiser les retombées des investissements publics. Aucune entente de ce type ne peut être conclue sans l'adoption d'une politique et d'un plan d'action en matière de culture par la municipalité. Ce type d'ententes constitue un levier important favorable à l'élaboration de politiques et de plans d'action au niveau municipal.

De fait, en 2007,²² les données du Ministère de la culture et des communications montrent que 43 MRC, 77 municipalités locales et deux nations autochtones avaient adoptées une politique municipale culturelle.

Par ailleurs, la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées* prévoit, à l'article 61.1, que les municipalités locales qui comptent au moins 15 000 habitants adoptent un plan d'action identifiant les obstacles à l'intégration et les mesures à mettre en œuvre pour contrer ces obstacles dans les secteurs d'activités relevant de leur juridiction. Cette obligation devait être rencontrée au plus tard le 17 décembre 2005. Le rapport produit par l'OPHQ en date du 15 août 2006²³ montre que 35 des 49 municipalités soumises à la loi, soit 71% des municipalités, ont élaboré leur plan d'action dans le délai prescrit. Le processus est en cours dans les 14 autres municipalités. Outre l'obligation de produire un plan d'action, l'article 61,3 de la loi prévoit également que toutes les municipalités, peu importe leur taille, tiennent compte de l'accessibilité des biens et services aux personnes handicapées dans leurs processus d'approvisionnement. Signalons une initiative prise par la ville de Rouyn-Noranda qui a créé, au sein de la municipalité, la fonction de Protecteur de la citoyenne et du citoyen handicapé.

Enfin, si cette recherche ne fera pas écho aux autres politiques contribuant au développement social, rappelons que certaines interventions telles celles développées en matière de revitalisation urbaine, comme à Montréal et Trois-Rivières, contribuent fortement au renforcement du développement social. C'est également le cas par l'action continue des municipalités en matière d'aménagement des territoires, d'urbanisme, de transport, et également de sécurité, qui constituent des secteurs d'intervention qui conditionnent fortement la qualité des milieux de vie et les conditions dans lesquels les individus évoluent.

²¹ www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1766 2007-06-06

²² id. *ibid.*

²³ OPHQ. 2006. Premier rapport sur les plans d'action annuels produits par les ministères, les organismes publics et les municipalités à l'égard des personnes handicapées. 120p.

CHAPITRE 2 : LES OBJETS DE LA RECHERCHE ET LA MÉTHODOLOGIE

La dynamique visant à favoriser davantage l'implication des municipalités dans des actions contribuant au développement social, dans le sens le plus englobant du terme, ajoutée à la confirmation d'une compétence en ce sens dans le cadre de la réforme municipale ont suscité un questionnement sur la nature des liens unissant ces politiques. Par ailleurs, les politiques ou plans d'action municipaux ont une histoire différente et se sont développés dans des contextes spécifiques, dans des échelles de temps qui ne sont pas les mêmes. Ainsi les politiques en développement social ont-elles une histoire plus récente que les politiques familiales ou même que les politiques sur les loisirs et les sports et les politiques culturelles. Elles ne bénéficient pas non plus d'un programme de soutien à l'action municipale en ce domaine comme c'est le cas actuellement pour la politique familiale.

La recherche portera donc un premier regard attentif sur l'état actuel de la mise en oeuvre de la compétence municipale en développement social. Peu de travaux ont été produits à ce jour sur les politiques municipales québécoises en développement social. En conséquence, elle analysera davantage les différentes composantes du processus d'élaboration de ces politiques afin d'en dresser un premier tableau. À cette étape où davantage de municipalités s'inscrivent dans un processus d'élaboration d'un projet à définir que de mise en oeuvre d'une politique ou d'un plan d'action adopté, la présente recherche pourra contribuer non seulement à éclairer les connaissances sur les choix des municipalités mais aussi à alimenter la réflexion au regard des choix à faire.

Les acteurs les plus impliqués dans les processus de travail en cours se rencontrent autour de deux préoccupations majeures actuellement. Premièrement, la question de l'interface entre les politiques ou les plans d'action revient dans les discussions tant en ce qui concerne l'élaboration des politiques que leur suivi ultérieur. On s'interroge sur les risques liés à la définition et l'actualisation d'actions dont la responsabilité relève généralement de structures sectorielles. On s'interroge finalement sur la cohérence ou la complémentarité des politiques entre elles. Deuxièmement, la participation sociale pour sa part, constitue une orientation fondamentale généralement commune à l'ensemble des politiques qui concourent au développement social. Il s'agit même souvent de la finalité de ces politiques, en cohérence avec la définition du développement social tracée par l'ONU, à savoir la capacité de participer pleinement à toutes les facettes de la vie de la communauté, de l'échelle locale à l'échelle la plus large possible. Compte tenu de l'importance de cette question, il y a un intérêt majeur à documenter de quelle façon elle se trouve inscrite dans les processus en cours.

En conséquence, cette recherche porte sur deux questions fondamentales :

- Quel est l'état des interfaces entre les trois politiques ou plans d'action les plus contributifs au développement social en milieu municipal, soit le développement social comme tel, la famille et les loisirs et sports?
- Comment s'actualise la participation citoyenne, dont celle des acteurs, dans ces politiques, plus spécifiquement en développement social ?

La recherche est sous la responsabilité d'un comité de travail composé de Madame Lucie Fréchette et de Monsieur Denis Bourque, tous deux professeurs à l'Université du Québec à Gatineau et agissant comme co-responsables scientifiques et de Monsieur Jacques Lizée, directeur général du Carrefour action municipale et famille (CAMF) agissant à titre de partenaire dans ce projet relevant de l'ARUC-ISDC. Les services d'un chercheur, Monsieur Georges Letarte, ont été retenus pour conduire les travaux à terme.

La recherche s'appuie sur la méthodologie des cas multiples (Yin, 1994) où un certain nombre de politiques ou de plans d'action, dans un certain nombre de municipalités, sont documentées et comparées entre elles. Cette comparaison tient particulièrement compte de deux dimensions soient la participation citoyenne dans l'élaboration des politiques et l'arrimage, ou plus précisément les interfaces, entre les politiques. Ces deux dimensions ont été retenues en raison des motifs que nous avons évoqués plus haut.

2.1 La méthode d'analyse

L'étude de cas est une démarche empirique qui étudie une situation dans un contexte donné. Dans la présente recherche, l'étude vise la connaissance et l'analyse de politiques ayant une origine et une histoire différentes. Ces politiques sont cependant liées entre elles par le fait qu'elles participent au développement social des communautés composant les municipalités québécoises.

Dans le cadre de cette étude, trois techniques ont été retenues soient le sondage, l'entrevue et l'analyse des sources documentaires.

Dans un premier temps, un groupe de 22 municipalités réparties à travers le Québec et représentatives de milieux socioéconomiques différents a été identifié pour répondre à un sondage ayant pour but d'établir un premier état de situation quant à l'avancement des travaux en lien avec l'élaboration d'une politique ou d'un plan de développement social dans les huit grandes municipalités du Québec puis en vue d'identifier un groupe de municipalités constitutives d'un échantillon approprié pour l'étude de cas. Dans un deuxième temps, un échantillon de dix municipalités a été constitué à partir des résultats du sondage. Des entrevues ont alors été conduites auprès des informateurs clés à partir d'une grille d'entrevue. Le lecteur pourra prendre connaissance du questionnaire du sondage et de la grille d'entrevue en annexe. En cours d'entrevue, les municipalités ont également été invités à transmettre copie des sources documentaires inhérentes aux diverses politiques et plans d'action.

2.2 Le sondage et la réponse au sondage

La liste des informateurs invités à répondre au sondage a été constituée à partir de diverses sources connues par les membres du comité de suivi de la recherche: les élus ou gestionnaires connus pour être préoccupés par les questions liées au développement social, à la famille et à la vie communautaire, les répondants famille associés au CAMF et des coordonnateurs d'organismes communautaires impliqués dans les municipalités particulièrement des corporations de développement communautaire (CDC).

Les informateurs ont reçu par courriel une lettre conjointe de l'Université du Québec en Outaouais et du Carrefour Action municipale et Famille, ainsi qu'un questionnaire qu'ils étaient invités à compléter et à retourner par courriel. Les répondants avaient aussi la possibilité de répondre par entrevue téléphonique selon leur préférence; toutes les municipalités ont répondu par courriel. Le quart des municipalités ont répondu dans le délai indiqué. Une relance téléphonique ou électronique a été faite dans les dix jours suivants auprès des municipalités n'ayant pas répondu permettant de hausser le taux de réponse à près de 60%. Finalement, une deuxième et dernière relance téléphonique a été effectuée une semaine plus tard pour rejoindre une dernière fois les municipalités n'ayant pas fait suite à l'invitation de participer à la recherche, permettant de hausser le taux de réponse à 86,36% soit 19 municipalités sur 22.

Les vingt-deux municipalités invitées à répondre au sondage étaient les suivantes : Montréal, Québec, Trois-Rivières, Gatineau, Sherbrooke, Longueuil, Laval, Saguenay, Rimouski, Gaspé, Drummondville,

Shawinigan, Lévis, Victoriaville, Sorel-Tracy, Rouyn-Noranda, Baie-Comeau, MRC Nicolet-Yamaska, MRC Coaticook, MRC Lotbinière, MRC Antoine-Labelle, MRC Témiscouata.

La réponse au questionnaire a été influencée par un certain nombre d'éléments. Des informateurs, nommément les directeurs et professionnels des services de sports, loisirs et vie communautaire ont indiqué avoir peu de disponibilité pour compléter le questionnaire en raison de la période intensive de travail qui est la leur au moment du sondage, soit la période de l'année consacrée à la préparation du budget pour la prochaine année.

Certains informateurs ont aussi remis la responsabilité de répondre au questionnaire à d'autres collaborateurs, ajoutant un délai supplémentaire dans le temps de réponse. Des difficultés techniques ont créé d'autres délais de transmission de la demande initiale en raison d'un nombre non négligeable de changements d'adresses de courriel ou de la suppression des messages par des systèmes de filtres électroniques.

Le choix même des informateurs a posé certaines difficultés. Il est apparu que certains informateurs au fait de la situation dans un secteur d'activités précis, ne sont pas nécessairement au fait de l'ensemble de l'information ou ne réfèrent pas aux personnes qui pourraient fournir l'information complémentaire. Quelques informateurs semblaient peu au fait des questions de développement social. Des relances téléphoniques ont été nécessaires pour aller au-delà de premières réponses et tenter d'identifier d'autres informateurs clés, notamment auprès des répondants régionaux du Réseau québécois de développement social.

Les prochains tableaux illustrent les informations découlant du sondage. Ces informations ont permis de constituer l'échantillon des municipalités invitées à participer à la recherche. Sur les 19 municipalités répondantes, sept ont indiqué avoir amorcé une démarche en développement social; six de ces villes sont soumises à une obligation légale.

TABLEAU 1 : SITUATION DES MUNICIPALITÉS AU REGARD DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Nombre de répondants	Aucune démarche	En projet	En cours d'élaboration	Démarche complétée	Démarche adoptée
19	12	3	3	-	1

Un peu plus de la moitié des municipalités ont adopté une politique ou un plan d'action sur la famille; une en a complété l'élaboration sans l'avoir adopté et trois municipalités sont en processus d'élaboration. Une municipalité projette l'élaboration d'une politique familiale. Au total, 15 des 19 municipalités ont adopté une telle politique ou sont en mouvement dans cette direction. Les six villes qui participent à une démarche en développement social sont toutes impliquées dans une démarche de même type relativement à une politique familiale.

TABLEAU 2 : SITUATION DES MUNICIPALITÉS AU REGARD DES POLITIQUES FAMILIALES

Nombre de répondants	Aucune démarche	En projet	En cours d'élaboration	Démarche complétée	Démarche adoptée
19	4	1	3	1	10

Cinq municipalités ont adopté une politique ou un plan d'action en matière de loisirs, sports et vie communautaire. Deux villes en ont complété l'élaboration sans les avoir adoptés. Le processus d'élaboration est en cours dans une ville alors que les autres sont à l'étape de projet. Il faut noter ici que la dimension vie communautaire n'est pas toujours incluse avec les actions en loisirs et sports. Au total,

douze municipalités cheminent vers une telle politique ou l'ont adoptée. À une exception, les villes qui s'inscrivent dans une démarche en développement social ont aussi une politique ou un plan d'action en loisirs, sports et vie communautaire ou sont en processus dans cette direction.

TABLEAU 3 : SITUATION DES MUNICIPALITÉS AU REGARD DES POLITIQUES DE LOISIRS ET SPORTS

Nombre de répondants	Aucune démarche	En projet	En cours d'élaboration	Démarche complétée	Démarche adoptée
19	7	4	1	2	5

Par ailleurs, cinq municipalités ont transmis une définition du développement social dans leur réponse au sondage. Trois ont en commun une idée principale à l'effet que le développement doit être au service des citoyens et des communautés. Deux villes qui en sont à l'étape de projet se réfèrent à la définition du Conseil de la santé et du bien-être (1998). Sur les six municipalités pour lesquelles une démarche d'élaboration d'une politique ou d'un plan d'action en développement social est en cours, le porteur du dossier est un cadre ou un professionnel de la municipalité dans la moitié des situations. Dans deux municipalités, la démarche est sous la responsabilité d'un porteur politique (un membre du conseil municipal) et d'un porteur administratif (un cadre ou un professionnel) tout comme à Longueuil où la politique est adoptée. Enfin le porteur de dossier n'a pas été identifié dans une municipalité.

Des six municipalités ayant précisé la nature du processus d'élaboration de la politique ou du plan d'action en développement social, cinq ont recours à un comité multipartite de groupes, d'organisations, ou de citoyens incluant des consultations au moyen d'assemblées publiques. Une municipalité envisage élaborer une proposition à l'interne des structures administratives avec des consultations en assemblées publiques. Quatre municipalités ont identifié les mécanismes de suivi adoptés ou proposés.

2.3 La construction de l'échantillon

Le comité de travail a convenu qu'un nombre de dix municipalités représenterait un échantillon valide pour prendre en compte la diversité des municipalités du Québec. Si a priori toutes les municipalités devaient être engagées dans une démarche en développement social, le comité en retenu deux municipalités non formellement engagées dans un processus de planification en développement social mais, par ailleurs, fortement engagées dans des actions en développement social par des canaux différents. Il s'agit d'une ville issue de la loi 170 mais qui a fait le choix de produire une série de plans d'action sectoriels plutôt que de produire une politique en développement social et d'une MRC ayant développé des mécanismes d'animation axées sur le développement local et prenant fortement en compte le développement social. Le comité était d'avis que l'expérience de ces deux municipalités pouvait permettre d'élargir la compréhension des choix des municipalités.

Les critères retenus pour le choix des municipalités sont les suivants :

- La diversité quant à la taille des municipalités, c'est-à-dire des municipalités de grande taille (population de plus de 100 000 personnes), des municipalités de taille moyenne (population de plus de 25 000 personnes) et des MRC pouvant témoigner de la réalité des municipalités de plus petites tailles et des municipalités rurales). Rappelons que ce sont surtout les municipalités de grande taille qui ont d'abord été ciblées par le gouvernement pour l'élaboration d'une planification en développement social.
- La représentation la plus large possible des régions du Québec, tant les régions centrales que périphériques. Pour ce faire, une seule municipalité devait être sélectionnée par région à

l'exception de la Mauricie, seule région du Québec où actuellement, on retrouve à la fois une grande ville et des MRC ayant adopté une politique en développement social.

- La présence concomitante de politiques familiale ou de loisir dans les municipalités choisies.
- La prise en compte particulière de la région de Montréal où les responsabilités en développement social sont partagées entre l'administration centrale (pour la politique) et les arrondissements (pour l'élaboration des plans d'action). Dans ce contexte, c'est la situation de l'arrondissement Saint-Laurent, qui a adopté un plan d'action en développement social, qui est analysée plus spécifiquement en tenant compte du contexte plus global de la ville.
- La différenciation des dynamiques des municipalités ce qui signifie que des municipalités ont été préférées à d'autres parce qu'elles permettaient d'apporter une couleur différente à l'échantillon en raison de leur situation sociale, économique ou d'autres facteurs distinctifs.

Les villes constituant l'échantillon sont les suivantes :

TABLEAU 4 : MUNICIPALITÉS CONSTITUTIVES DE L'ÉCHANTILLON

Municipalité	Région	Taille		
		Grande	Moyenne	Milieu rural
Lévis	Chaudière-Appalaches	x		
Longueuil	Montréal	x		
Montréal : Saint-Laurent	Montréal	x		
MRC Maskinongé	Mauricie			x
MRC Nicolet-Yamaska	Centre du Québec			x
Québec	Capitale-Nationale	x		
Rouyn-Noranda	Abitibi-Témiscamingue		x	
Saguenay	Saguenay-Lac-St-Jean	x		
Sherbrooke	Cantons-de-l'Est	x		
Trois-Rivières	Mauricie	x		

Les ententes associées aux règles d'éthique de cette recherche stipulent la confidentialité des sources nominales d'information.

2.4 La conduite des entrevues et l'analyse

Les entrevues se sont déroulées dans chacune des municipalités entre novembre 2006 et avril 2007, en fonction de la disponibilité des informateurs. La durée des entrevues a varié entre 60 et 90 minutes et celles-ci étaient enregistrées après avoir obtenu le consentement des informateurs. Comme mentionné

précédemment, ces derniers ont été informés que l'enregistrement ne serait pas diffusé et servirait uniquement d'aide-mémoire pour l'analyse des résultats. Les informateurs ont également été informés de l'anonymat de leur participation en vue de leur permettre de livrer toute l'information pertinente, y compris celle qui pourrait présenter un certain niveau de sensibilité politique. Les documents relatifs aux différentes politiques ont été recueillis et les informateurs ont été informés que ces derniers seraient déposés au Centre de documentation de l'ARUC-ISDC à l'UQO.

Les entrevues étaient de type semi-dirigé à l'aide d'une grille d'entrevue dont le lecteur peut prendre connaissance en annexe. À la suite des entrevues, un résumé écrit a été produit et diffusé aux membres du comité de suivi pour leur permettre de saisir la dynamique spécifique dans chacune des municipalités et de pouvoir participer activement au déroulement de l'analyse. En conformité avec l'anonymat assuré aux informateurs, ces résumés ne sont pas diffusés.

L'informateur identifié a été le seul rencontré dans cinq municipalités. Dans les cinq autres, l'informateur a choisi d'être accompagné par une autre personne disposant d'un complément d'information en raison du partage des rôles en cours de processus d'élaboration des politiques ou des plans d'action. Dans trois situations, le chercheur a, sur invitation des informateurs, obtenu ou validé des informations complémentaires par une brève entrevue téléphonique auprès d'une autre personne.

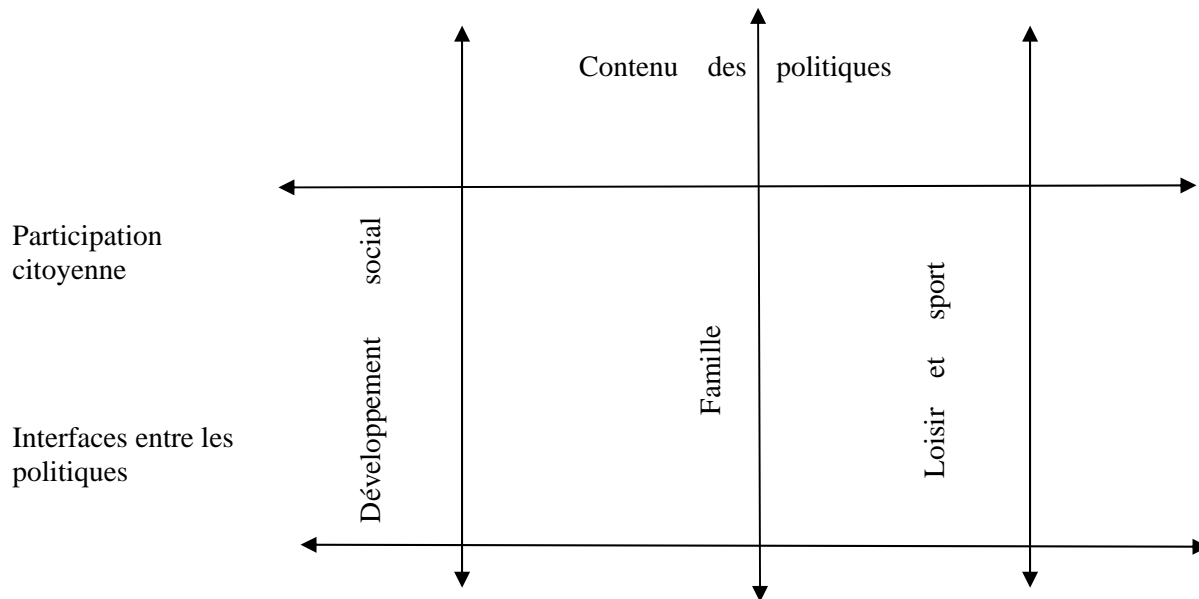
Le traitement des données a suivi les étapes suivantes :

- a. Écoute des entrevues et lecture des résumés
- b. Regroupement des informations autour de grandes catégories
- c. Recherche documentaire et validation téléphonique de certaines informations en vue de disposer d'une information suffisamment complète et fiable
- d. Lecture des politiques et des plans d'action en développement social, famille, loisirs et sports; regroupements des actions selon leur similarité et formulation de champs d'interventions regroupant les actions
- e. Analyse des contenus des politiques
- f. Première formulation de pistes d'analyse
- g. Analyse des interfaces entre les trois politiques
- h. Analyse finale

Tout au cours de ce processus, le comité directeur de la recherche s'est réuni à quatre reprises pour discuter de l'état d'avancement des travaux et s'assurer de la conformité de la démarche au regard de l'objet d'analyse.

Les deux axes majeurs de la recherche soient la participation citoyenne et les interfaces entre les politiques ont été constamment croisées avec les trois politiques faisant l'objet d'une analyse spécifique. La figure suivante illustre ce processus :

TABLEAU 5 : LES AXES DE LA RECHERCHE



L'analyse des interfaces a été effectuée à partir de la documentation remise par les municipalités, soit les politiques et/ou les plans d'actions. Dans un premier temps, l'interface a été envisagée à partir des actions et des champs d'intervention dans chacune des trois politiques pour l'ensemble de notre échantillon. Nous avons ensuite raffiné l'analyse en isolant les municipalités ayant adopté ces trois politiques. Contrairement à l'hypothèse de départ voulant que plusieurs municipalités aient adoptées les trois politiques identifiées pour les fins de la recherche, nous avons constaté rapidement qu'aucune municipalité ayant répondu au sondage de même que de l'échantillon n'avait adopté ces trois politiques. Il s'est avéré que l'observation des interfaces par groupe de municipalités ayant les mêmes politiques était possible pour un premier groupe ayant adopté à la fois une politique ou un plan d'action en développement social et pour les familles et, pour un deuxième groupe ayant adopté à la fois des politiques ou plan d'action en matière de famille et de loisirs et sports.

CHAPITRE TROIS : LA PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

3.1 Le développement social

Le présent chapitre fait état de l'avancement et du processus d'élaboration des planifications de développement social dans les municipalités. Il illustre également la définition du développement social qui préside à ces travaux.

3.1.1 Les fondements légaux de la démarche en développement social

Des dix municipalités ayant été retenues dans le cadre de l'étude, sept détiennent une responsabilité légale en matière de développement social dans le cadre de la réforme municipale de 2000-2001. Deux municipalités régionales de comté ont adhéré librement à une démarche de planification en matière de développement social et une ville ayant également le statut de MRC rurale s'est engagée dans ce domaine sans s'être dotée formellement d'une telle planification. Les municipalités ayant adhéré librement à une démarche de planification sans aucune obligation légale l'ont fait en raison de la dynamique propre à leur communauté, particulièrement la mobilisation du milieu communautaire portée particulièrement par les corporations de développement communautaire (CDC). Dans une situation, la réorganisation des structures du centre local de développement (CLD) a en outre servi de déclencheur. Rappelons finalement que depuis l'année 2004, les MRC doivent prendre en compte le développement social suite à une modification de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, sans que cette prise en compte doive nécessairement faire l'objet d'une planification spécifique en développement social.

Rappelons ici que le terme municipalité utilisé au cours de cette analyse réfère autant aux municipalités locales que régionales. Une municipalité voit sa responsabilité en matière de développement social partagée entre l'administration centrale pour l'élaboration de la politique et les arrondissements pour l'élaboration et la mise en œuvre de leur plan d'action. Soulignons ici que le rôle et les pouvoirs des arrondissements ne sont pas les mêmes dans les municipalités dont la structure comporte ce découpage administratif.

TABLEAU 6 : LES FONDEMENTS LÉGAUX DE LA DÉMARCHE EN DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Obligation légale (2001)	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (2004)	Adhésion libre
7	1	2

3.1.2 La décision d'agir et l'état actuel de la démarche

Parmi les dix municipalités de l'échantillon, quatre ont adopté une politique de développement social : trois de ces municipalités sont des villes ayant une obligation légale en matière de développement social et une est une MRC ayant adhéré librement à une telle démarche. Quatre autres municipalités ont entrepris une démarche de planification dont trois villes ayant une obligation légale et une MRC ayant adhéré librement. Trois de celles-ci sont en processus actif d'élaboration alors que le processus a été mis en attente dans le cas d'une ville dont la proposition est élaborée. Cette mise en attente est attribuable à un changement d'orientation administratif et politique dans la gouverne de la ville.

TABLEAU 7 : L'ÉTAT ACTUEL DE LA DÉMARCHE DANS LES MUNICIPALITÉS (10)

Adoption	En élaboration	Absence de projet
4	4	2

Une ville soumise à l'obligation légale a décidé de ne pas produire une telle planification. Elle a par ailleurs élaboré une vision stratégique qui n'a pas été adoptée par le conseil municipal à cause des impacts financiers potentiels. La vision stratégique a toutefois servi de toile de fond pour l'élaboration et l'adoption d'une série de plans d'action sectoriels tenant largement compte des questions liées au développement social. Deux éléments ont fondé la décision de cette municipalité. D'une part, les élus municipaux, et les gestionnaires des services, ont exprimé ce que notre répondant a qualifié « d'overdose » de planifications; les élus plus spécifiquement ont nettement indiqué qu'ils sont en attente de résultats et qu'ils privilégient l'action à la planification tout azimut. D'autre part, les élus manifesteraient une certaine « frilosité » au regard des questions liées au développement social. Ils craindraient un transfert de responsabilités vers le niveau municipal sans ajout de ressources additionnelles, notamment des responsabilités qui relèvent actuellement du réseau de la santé et des services sociaux et qui représentent des coûts importants comme la question du logement avec services pour des clientèles en perte d'autonomie.

Parmi l'échantillon retenu pour les fins de cette recherche, un arrondissement d'une ville présente un cas particulier. En fonction des pouvoirs que la loi lui confère, l'arrondissement a adopté un plan d'action en développement social sans que l'administration centrale n'ait encore adopté la planification, ce qui correspond à sa responsabilité légale. Selon les informateurs consultés, cette démarche qui inverse le processus habituel serait attribuable à deux facteurs. Premièrement, l'administration centrale a connu un certain nombre de difficultés dans le processus d'élaboration, lequel processus a été interrompu une première fois et est à nouveau en attente. Des désaccords internes sur le processus lui-même, certaines lourdeurs bureaucratiques et la politique de décentralisation de la ville expliqueraient ces difficultés. Deuxièmement, l'arrondissement, comme d'autres arrondissements de la même ville, manifesterait son autonomie dans les champs que la loi lui confère. Il n'est pas inutile de rappeler que cette dynamique se situe dans le contexte des fusions municipales décrétées par le gouvernement du Québec et que les arrondissements constitués par d'anciennes villes auraient tendance, selon nos informateurs, à affirmer toute la place que leur permet le cadre législatif. Au-delà de ces considérations, cet arrondissement compte sur une forte tradition de concertation et de partenariat avec les organisations communautaires et les autres acteurs socio économiques de son territoire. Cette mobilisation des acteurs a joué en faveur d'une telle démarche. Selon les informations disponibles, il s'agit d'ailleurs du seul arrondissement à avoir adopté un tel plan d'action à ce jour.

La mobilisation des acteurs communautaires a joué un rôle significatif dans au moins sept municipalités, ce rôle pouvant être qualifié de prépondérant dans le cas des quatre municipalités ayant actuellement adopté leur planification et aussi dans le cas d'une cinquième municipalité en voie d'élaboration de sa planification. Dans deux situations, c'est dès la création de la nouvelle ville que les organismes communautaires se sont mobilisés pour interpeller les élus et les gestionnaires et s'enquérir du sens que la nouvelle entité entendait donner à la nouvelle obligation faite par la loi. Comme indiqué précédemment, dans deux MRC, ce sont les corporations de développement économique (CDC) agissant comme porte-parole du milieu communautaire qui ont profité du Pacte rural d'une part et de la réorganisation des structures de concertation d'autre part, pour inviter les élus à donner un mandat en ce sens même si la loi ne leur conférait pas une obligation stricte comme dans le cas des nouvelles villes.

Enfin une ville créée par décret n'a pas été soumise à une obligation légale en matière de planification du développement social. Bien qu'elle n'ait pas amorcé une telle planification actuellement, cette hypothèse n'est pas exclue. La ville est toutefois fortement engagée depuis longtemps dans un processus d'animation et d'actions (Villes et Villages en santé, agents de développement rural) qui s'inscrit clairement dans une perspective de développement local et de développement social. Elle a également adopté un certain nombre de plans d'action sectoriels.

3.1.3 Le type de démarche

Des huit municipalités ayant adopté une planification ou étant actuellement en processus d'élaboration, sept ont opté pour l'élaboration d'une politique de développement social suivie d'un plan d'action spécifique. Le plan d'action a été adopté simultanément à la politique dans une situation. Un arrondissement d'une ville de grande taille a adopté un plan d'action en développement social conformément à la répartition des pouvoirs entre l'administration centrale et les arrondissements de la ville concernée; la ville n'a pas encore élaboré sa politique de développement social.

TABLEAU 8 : LE TYPE DE DÉMARCHE (8)

Politique et plan d'action élaborés conjointement	Politique suivie d'un plan d'action	Plan d'action sans politique
1	6	1

3.1.4 Le porteur de la démarche

La démarche d'élaboration de la planification ou du plan d'action en développement social a été ou est sous la responsabilité d'un porteur interne à la municipalité dans six des huit situations où une démarche est en cours ou encore où une politique a été adoptée. Dans cinq de ces situations, le porteur est la direction ou le service qui assume les responsabilités liées aux loisirs, sports et vie communautaire. Dans une situation, la responsabilité de la démarche a été confiée à un organisme de la ville qui assume la fonction de centre local de développement. Dans les deux situations où la responsabilité de la démarche relève d'un porteur externe, c'est la corporation de développement communautaire (CDC) du territoire qui a été mandatée à cet effet par les élus. Ces corporations ont été désignées porteurs du dossier en raison du leadership important qu'elles assument depuis plusieurs années dans ces communautés; elles assurent la concertation des organisations et leur mobilisation dans les dossiers jugés prioritaires pour le développement des communautés.

La désignation des porteurs de dossiers n'a pas soulevé de contestations dans aucune municipalité. Les mandats ont été confirmés par la direction générale des municipalités, légitimant ainsi leur leadership et le fait qu'ils puissent interpeller les autres directions et services pour collaborer à l'élaboration de la politique et des plans d'action.

TABLEAU 9 : LE PORTEUR DE LA DÉMARCHE (8)

Porteur interne (6)	Porteur externe (2)
Service du développement et de la concertation, loisir, sport et vie communautaire	
	CDC
Direction de la culture, du sport, du loisir et de la vie communautaire	
	CDC
Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire	
Direction Loisirs, culture et parcs : Service communautaire et vie de quartier	

Direction des sports, de la culture et de la vie communautaire	
Société de développement économique (CLD)	

3.1.5 Les éléments qui composent la définition du développement social

Les huit municipalités ayant adopté une planification ou un plan d'action en développement social réfèrent à une définition du développement social, définition adoptée, proposée ou servant de toile de fond aux interventions de la municipalité. Le tableau suivant présente les composantes des définitions retenues par les municipalités. L'absence de certains éléments dans les définitions des municipalités ne signifie pas nécessairement qu'ils ne sont pas pris en compte, les diverses définitions étant plus ou moins élaborées. Notons que quatre municipalités réfèrent au développement social et communautaire et cinq précisent également la mission spécifique de la ville en matière de développement social. Cette mission spécifique précise que les municipalités peuvent agir comme leaders, partenaires ou facilitatrices selon les domaines d'intervention et les cadres légaux. Une municipalité souligne que la responsabilité collective de favoriser la participation des citoyens s'accompagne de la responsabilité individuelle des citoyens d'agir en citoyen responsable.

TABEAU 10 : LES ÉLÉMENTS COMPOSANT LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

<i>Le développement social correspond à un processus ou à la mise en place des conditions favorables</i>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ à la participation à la vie en société (7), ➤ au développement des potentiels individuels (6), ➤ au développement des potentiels collectifs (6), ➤ à l'accession individuelle à une juste part de l'enrichissement collectif (5), ➤ à l'amélioration des conditions de vie (4), ➤ au progrès social, économique et culturel de la collectivité (4), ➤ au renforcement de la capacité des personnes et des communautés à être aux commandes de leur propre devenir (1), ➤ pour faire le développement pour tous par la contribution de l'ensemble de la communauté et la complicité des partenaires (1),
<i>en visant</i>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ la justice sociale (5), l'équité (5), l'inclusion sociale (2), la solidarité (2), l'autonomie (1), la démocratie (1), le respect (1),
<i>dans une perspective</i>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ de développement durable (4) ou de développement intégré (2).

Ces éléments de définition révèlent la vision qui inspire les municipalités tant dans l'élaboration de la politique que dans celle des actions à mettre en œuvre. Ils sont porteurs de la finalité des politiques ou plans d'action.

On observe que le développement social correspond à un processus ou à la mise en place de conditions favorables à l'atteinte d'objectifs. Bien que ces questions ne s'opposent pas systématiquement et peuvent être fortement inter reliées selon les diverses visions, on constate que pour la moitié et plus des municipalités, ces objectifs se rapportent prioritairement au développement individuel - développement des potentiels individuels (6), accession individuelle à une juste part de l'enrichissement collectif (5), amélioration des conditions de vie (4) - qu'au développement de la communauté - développement des

potentiels collectifs (6), progrès social, économique et culturel de la société (4). La participation à la vie à la société peut référer autant à la participation individuelle qu'à celles des diverses organisations.

Par ailleurs, sept valeurs ont été formulées pour bien indiquer la finalité des actions en développement social. Les deux valeurs partagées par le plus grand nombre de municipalités sont la justice sociale (5) et l'équité (5). Enfin, pour la moitié des municipalités, l'action en développement social doit s'inscrire dans une perspective de développement durable (4) ou de développement intégré (2). Ainsi selon ces observations, la grande finalité du développement social serait de permettre aux individus de se réaliser et de répondre à leurs besoins. La collectivité peut, dans cette perspective, être vue comme l'outil nécessaire ou favorable au développement des personnes et à leur autonomie

Pour la grande majorité des répondants, la politique de développement social est non seulement une politique transversale mais également une politique globale et intégratrice des autres politiques. Ceci dit, pour les mêmes observateurs, il n'y a pas d'opposition à l'existence en soi d'autres politiques. Celles-ci peuvent co-exister de façon autonome tout en étant fortement liées ou partie prenante de la politique de développement social, sans y être réellement soumises. À la réflexion, il nous apparaît que cette question pourrait être analysée davantage. Si les répondants sont affirmatifs pour dire spontanément qu'il s'agit d'une politique d'ensemble intégrant les dimensions qui y sont reliées et même d'autres politiques, on a le sentiment qu'il n'y a pas nécessairement eu, de manière générale, de longues réflexions sur la façon d'articuler ce concept dans la planification des politiques et dans l'organisation administrative des municipalités. Le discours des municipalités demeure ambivalent.

L'impression d'ensemble qui se dégage est à l'effet qu'il y a parfois coexistence de modèles de fonctionnement et de concepts pas nécessairement harmonisés entre eux mais perçus comme fonctionnels. Cette réalité serait d'ailleurs renforcée par les pressions ministérielles qui précisent des attentes aux municipalités chacune selon son secteur d'intervention. A contrario, dans une municipalité, on indique que formellement, dans les orientations de la ville, la politique de développement social est de nature sectorielle mais qu'une large partie de ses acteurs la perçoivent et la vivent comme une politique d'ensemble.

À la lecture des entrevues et des documents, il apparaît que le développement social est fortement et spontanément associé aux préoccupations reliées à la vie communautaire, à la reconnaissance des organismes communautaires, aux activités d'insertion sociale, aux services de proximité. Dans cette perspective, c'est tout naturellement que la planification du développement social est prise en charge habituellement par le Service relié aux loisirs et aux ports (et vie communautaire que cela soit formellement ou non inscrit dans l'appellation du service), ou même initié par ce service quand ce n'est pas la Direction générale elle-même de la municipalité qui décrète qu'il s'agit là de la responsabilité de ce service.

Sur la dimension transversale du développement social, il y a clairement unanimité des répondants. Toutes les municipalités ayant adopté une politique ou étant en processus d'élaboration indiquent vouloir éviter de s'engager uniquement dans une planification basée strictement sur une approche sectorielle ou populationnelle. Nous notons trois types d'efforts en ce sens : la composition multisectorielle des comités d'orientation ou de pilotage, la création de chantiers de travail dont la composition reflète également l'intersectorialité et le développement d'outils de travail centrés sur des domaines d'activités en recourant à des grilles d'analyse croisée.

Malgré cette préoccupation, la tradition sectorielle reste fortement présente. Les répondants indiquent que, même en véhiculant souvent une vision d'ensemble, les organisations du milieu ont généralement des attentes pour la production de politiques ou de plans d'actions en réponse directe à leurs préoccupations, comme si une réponse donnée dans une politique d'ensemble n'était jamais une réponse suffisante. Il

semble ici, selon les informateurs, que la valeur symbolique de l'existence d'une politique représente un atout considérable. Nous reviendrons sur cette question plus loin.

Par ailleurs, les élus manifesteraient une certaine frilosité, selon le terme utilisé spontanément par des répondants, au regard du développement social et auraient légèrement plus tendance à vouloir bien circonscrire les champs d'intervention en raison de craintes reliées au transfert de responsabilités par le gouvernement du Québec comme nous l'avons évoqué précédemment, et des impacts financiers possibles. Par exemple, l'action en matière de lutte à la pauvreté ne crée pas l'unanimité de crainte que la municipalité doive éventuellement assumer des coûts jugés prohibitifs. Dans une municipalité, on a indiqué que l'exécutif du conseil municipal avait indiqué que la planification ne serait pas adoptée si elle incluait clairement un axe d'intervention accordant une place significative à la question de la lutte à la pauvreté.

Dans une autre municipalité, on s'interroge sur la place à accorder aux questions reliées à la santé et au bien-être. Une large prise en compte de ces préoccupations dans la politique pourrait-elle avoir pour conséquence éventuelle que la ville doive éventuellement subventionner aussi les organismes communautaires qui interviennent en promotion et prévention de la santé ? La question posée ici ressemble somme toute à celle-ci : comment articuler une vision unifiée et cohérente quand l'organisation de la société est fondée sur un modèle de services sectoriels où chacun des acteurs a des responsabilités propres et des moyens différents et inégaux pour répondre aux besoins ?

Une troisième municipalité pose autrement la vision d'ensemble propre au développement social. Puisque cette vision soulève des craintes et parfois des résistances, pourrait-on arriver à une action plus cohérente et harmonisée de l'action municipale si on proposait d'articuler les différents plans d'action autour d'une vision axée sur l'inclusion sociale des citoyens ? La question posée par notre informateur peut aussi se formuler ainsi : l'inclusion sociale étant un dénominateur commun des politiques ou plans d'action, serait-il possible de rallier davantage les élus, les gestionnaires et intervenants, les organismes du milieu et la population autour d'une telle perspective et éviter les craintes reliées à une grande politique d'ensemble englobant toutes les autres ? En même temps, notre informateur considère que les politiques et plans d'action actuels sont, somme toute, assez traditionnels, conservateurs, peu adaptés aux nouvelles réalités qui confrontent les municipalités comme le défi démographique, les modifications en emploi et la concentration de la pauvreté dans certains quartiers. Quelles façons de faire pourrait-on mettre en place dans la planification municipale pour contribuer à susciter l'innovation nécessaire dans les pratiques afin de répondre à des besoins nouveaux et des situations sociales évoluant rapidement ?

3.1.6 Le processus d'élaboration de la politique ou du plan d'action

Toutes les municipalités concernées ont amorcé leur démarche de travail par la mise en place d'un comité multipartite comprenant des acteurs de la ville elle-même mais aussi des organisations partenaires, tant des institutions publiques comme les centres de santé et de services sociaux, les commissions scolaires, les centres locaux d'emplois, les CLD, que des organismes tels les organismes communautaires, les corporations de développement communautaire ou encore Centraide.

L'analyse de la provenance des membres des comités multipartites montre une nette prédominance des acteurs provenant du secteur communautaire. Les organismes communautaires sont présents dans cinq situations et les corporations de développement communautaires présentes dans six situations. Ces dernières ont été comptabilisées distinctement pour montrer la place significative qu'elles occupent dans les politiques de développement social des municipalités. Au global, le secteur communautaire était représenté dans toutes les municipalités. À une exception près, le secteur de la santé et des services sociaux a été présent dans tous les comités d'orientation sauf dans une municipalité où la démarche s'est construite autour d'un leadership partagé entre le milieu municipal et le milieu communautaire. Les

acteurs économiques ont été représentés par des organismes de soutien au développement économique (CLD, SADC, CDEC) dans trois municipalités et une seule fois par une chambre de commerce. Les développeurs ou entrepreneurs ont été présents dans deux municipalités et ce, dans le cadre d'entreprises d'économie sociale. Somme toute, le secteur de l'économie dite traditionnelle est plutôt absent des processus d'élaboration de la politique en développement social.

Dans cinq des huit municipalités, on a fait affaire avec des experts externes (consultants, chercheurs universitaires) pour conduire la démarche d'élaboration de la politique, documenter des situations ou encore pour donner des avis aux membres du comité. Les membres provenant du secteur de l'éducation étaient présents dans la moitié des situations tout comme des représentants d'organismes régionaux. Enfin, les organisations préoccupées par l'insertion à l'emploi tels les Carrefours Jeunesse-Emploi et le Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale étaient présents dans trois municipalités. Notons finalement qu'une municipalité a invité ses députés à participer à son comité de développement social et que deux autres ont fait appel à la participation de citoyens non affiliés à des organisations du milieu.

TABLEAU 11 : PROVENANCE DES MEMBRES DES COMITÉS MULTIPARTITES(8)

Milieu municipal	Organismes communautaires	CDC	Santé et services sociaux:	Secteur économique : ch. de commerce, CLD, SADC, CDEC	Économie sociale	Éducation	Autres organismes : CJE, Emploi et solidarité sociale	Experts externes	Députés	Citoyens sans affiliation	Organismes régionaux *
X	X	X									
X	X	X	X	X		X	X		X	X	X
X	X		X					X			
X	X	X	X		X	X	X	X		X	
X			X	X		X		X			X
X		X	X	X				X			
X		X	X		X	X	X				X
X	X	X	X	X				X			X
8	5	6	7	4	2	4	3	5	1	2	4

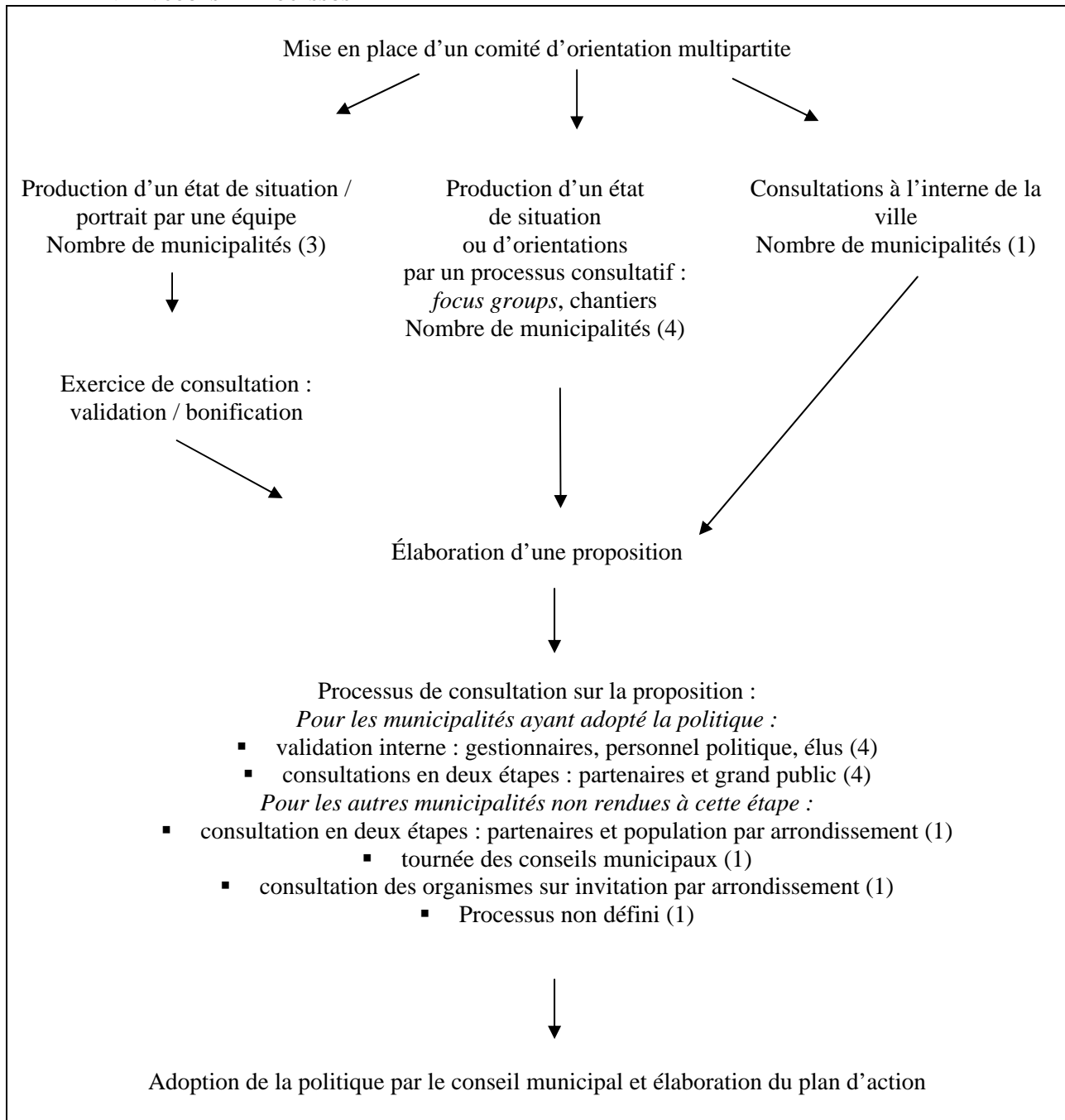
*Organismes régionaux : Table ou consortium régional en développement social, Conférence régionale des élus, Centraide, Observatoire en développement social.

Le rôle des comités d'orientation, souvent nommés comités de pilotage, est généralement d'élaborer ou d'entériner le processus d'élaboration de la démarche, d'identifier les problématiques prioritaires ou encore de poser un diagnostic sur l'état du milieu, d'identifier les orientations prioritaires en développement social et d'élaborer une proposition à l'intention des élus du conseil municipal. Selon les situations, des consultations s'inscrivent à l'une ou l'autre des étapes de travail. Selon le cas, ce comité doit par la suite travailler à l'élaboration d'une proposition de plan d'action et, le plus souvent, c'est ce

même comité, dont la composition peut être modifiée, qui agit à titre d'aviseur pour le suivi de la politique.

Le processus d'élaboration comme tel a suivi des chemins différents. Le tableau suivant montre que la phase initiale d'élaboration de la politique a pour sa part emprunté trois trajectoires qui diffèrent quant à la dynamique de la participation.

TABLEAU 12 : LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DANS LES MUNICIPALITÉS (8) AYANT ADOPTÉ UNE PLANIFICATION OU ÉTANT EN COURS DE PROCESSUS



Quatre des huit municipalités se distinguent par l'élaboration d'un état de situation, ou portrait du milieu, ou encore par une première phase d'écriture d'orientations tracées à même les besoins ou priorités perçues. La caractéristique qui distingue ce groupe de municipalités tient au fait que cette phase de travail a été réalisée par un processus participatif où les organismes du milieu ont contribué à l'élaboration de la définition du développement ainsi qu'au diagnostic des besoins ou encore à la formulation des orientations. Dans une municipalité notamment, l'activité intitulé *Forum des citoyens* s'est déroulé selon un principe d'animation inspiré par l'éducation populaire bien que les participants qui y étaient conviés

étaient les membres des organisations du milieu et non pas l'ensemble des citoyens. D'autres municipalités ont réalisé certaines étapes d'une façon similaire.

Un deuxième groupe de trois municipalités a procédé en faisant appel à un comité restreint de personnes chargé de produire un état de situation et de poser un diagnostic permettant par la suite de formuler des orientations. Cette étape de travail était suivie de consultations visant à valider l'information, la bonifier et identifier les orientations et les pistes d'interventions prioritaires. Selon les informateurs, ce choix voulait rallier à la fois efficacité et participation, sans mobiliser une période de temps importante. Par la suite, ce comité restreint produisait une première proposition et devait généralement la valider à l'interne. Cette validation pouvait se faire auprès des gestionnaires de service, auprès des élus, au cabinet de la mairie, à la direction générale ou auprès de plusieurs de ces instances. Les municipalités ayant adopté un processus participatif dès la phase initiale du processus ont généralement validé cette proposition auprès des mêmes partenaires.

Enfin, troisième voie empruntée par une municipalité, des consultations internes ont eu lieu auprès de gestionnaires de services et d'élus. La rédaction d'un document préliminaire propose ensuite des orientations à un comité restreint qui l'a soumis par après soumis au comité d'orientation qui a débuté ses travaux à cette étape.

Par la suite, chacun des ces cheminements conduisait à l'élaboration d'une première proposition de politique qui devait d'abord être validée à l'interne. Une municipalité a produit jusqu'à huit versions.

La prochaine phase du processus réfère aux consultations préalables avant l'adoption. Pour les quatre municipalités ayant franchi cette étape, les consultations se sont faites en deux temps, soit par le moyen d'un forum des organismes partenaires sur invitation puis par une consultation ouverte au grand public. La consultation auprès du grand public se limitait à une seule rencontre pour l'ensemble du territoire ou à quelques-unes en regroupant des arrondissements là où ces divisions territoriales existent. Pour les quatre municipalités en phase d'élaboration, une planifie une consultation des organismes par arrondissement, sur invitation, et sans consultation auprès du grand public; une qui correspond à une municipalité régionale procède à une consultation auprès des élus locaux et une autre n'a pas défini les modalités tout en prévoyant une consultation auprès du grand public. Enfin, une dernière municipalité n'a pas arrêté de modalités de consultation à ce moment-ci. Notons, pour fin de compréhension du processus, que la situation d'un arrondissement ayant adopté un plan d'action a été considérée comme s'il s'agissait de l'élaboration d'une politique.

L'adoption par le conseil municipal donne le signal de départ à l'élaboration du plan d'action. Dans les deux municipalités ayant adopté une politique et franchi cette étape, une a procédé à des consultations en deux étapes en vue de valider une proposition qui avait fait l'objet de validations internes: une première consultation s'adressait aux partenaires et une deuxième au grand public. Une municipalité a procédé uniquement à des consultations auprès des partenaires sans soumettre la proposition à l'ensemble de la population. En ce qui concerne les quatre municipalités en cours de processus, une seule prévoit consulter la population en général.

Somme toute, on observe que la participation de la population reste fort limitée. De fait, la participation semble être vue davantage à travers la loupe de la participation des organismes du milieu, principalement celle des organismes communautaires. Aucune des municipalités rencontrées n'a procédé, dans le cadre de son processus de planification en développement social, à une réflexion préalable sur les moyens d'innover, pour que la participation citoyenne, -généralement bien inscrite dans les finalités du développement social-, puisse prendre forme au cours du processus lui-même. La participation citoyenne paraît être davantage un objectif à atteindre dans le cadre de l'actualisation des politiques qu'au cours du processus d'élaboration lui-même.

Le prochain tableau illustre les propos précédents sur la participation de la population et des organismes.

TABLEAU 13 :

LA PARTICIPATION RÉALISÉE OU PRÉVUE DE LA POPULATION DANS L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE (8)

Organismes partenaires		Population en général	
Étape initiale	Proposition de la politique	Étape initiale	Proposition de la politique
x	x		x
x	x		x
x	x	x	x
x	x		
x	x		
x	x		
x	x		x
x		x	x
8	6*	2	5

* La situation particulière d'un arrondissement ayant adopté un plan d'action sans politique de la ville centrale a été considérée ici comme l'élaboration d'une politique

La validation interne d'une version de travail de la politique à soumettre en consultation ou directement auprès du conseil municipal est une question délicate à aborder pour un certain nombre d'informateurs. Tant pour des municipalités ayant adopté une planification que pour celles qui sont en processus actuellement, les élus se positionnent différemment. Il semble ici, que l'idéologie des élus, relativement au rôle de la municipalité, aux questions sociales et à la participation de la population, conditionne leurs modes d'intervention dans l'écriture d'une proposition de politique. Ainsi, les informateurs rencontrés ont fait écho à certaines situations comme les suivantes. Dans une municipalité où les élus ont tendance à concentrer fortement le pouvoir, on serait plus sensible à la proposition d'actions susceptibles d'affirmer davantage la participation des citoyens comme la création de comités consultatifs ou de conseils de quartiers. La participation citoyenne accrue semble perçue comme une menace au rôle des élus municipaux. Dans d'autres municipalités où des élus craignent un transfert de responsabilités gouvernementales, notamment celles reliées à la santé et à la lutte à la pauvreté, les actions qui pourraient engager la municipalité dans ces champs d'action sont évaluées avec circonspection en raison des coûts potentiels.

Dans certaines situations, le personnel politique jouerait également un rôle important, parfois significativement plus important que le rôle des membres du conseil municipal lui-même. Bien que la question des coûts potentiels découlant d'une politique de développement social amènerait des élus à bien circonscrire les responsabilités des municipalités pour éviter d'être dépassés par des attentes que l'adoption d'une politique pourrait créer auprès des organisations et des citoyens, ce serait, dans certains cas, la volonté de contrôler l'agenda politique qui jouerait un rôle. La participation des organismes et de la population serait parfois perçue comme menaçante.

Précisons ici que le choix du processus de travail apparaît intimement lié à un certain nombre de facteurs tels l'histoire et la dynamique propre de chaque communauté, la conception que les élus se font de leur rôle, le poids exercé par les organismes du secteur communautaire.

Finalement, il est pertinent de considérer ici le rôle joué par l'organisation communautaire en centre de santé et de services sociaux (CSSS) dans les processus de planification compte tenu du rôle traditionnel assumé par les anciens CLSC dans le développement des communautés.

Les informateurs rencontrés lors des entrevues ont indiqué que les organisateurs communautaires des CSSS sont restés présents et demeurent actifs dans les actions de développement des communautés depuis la transformation des CLSC en CSSS. La modification des structures du réseau de la santé n'aurait pas à ce jour entraîné une diminution de l'action ou modifié les modes d'intervention des organisateurs communautaires. Cet engagement se manifeste lors du processus d'élaboration de la politique de développement social : les organisateurs communautaires ont été présents dans les huit municipalités ayant réalisé ou amorcé une démarche en développement social. Le tableau 11 identifiant la provenance des membres des comités d'orientation a montré que le réseau de la santé était même présent dans sept des huit comités d'orientation. Lorsque le réseau était représenté par un gestionnaire, les organisateurs communautaires étaient présents et actifs dans les activités de consultation. Dans les quatre municipalités ayant adopté un plan d'action, les organisateurs communautaires collaborent à un titre ou l'autre à la mise en oeuvre des actions.

TABLEAU 14 : L'ENGAGEMENT DE L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE EN CSSS

Action en développement des communautés		Politique municipale de développement social	
Période CLSC	Période CSSS	Étape d'élaboration	Étape de suivi
x	x	nsp	nsp
x	x	x	x
x	x	x	x
x	x	x	x
x	x	x	nsp
x	x	x	nsp
x	x	nsp	nsp
x	x	x	nsp
x	x	x	nsp
x	x	x	x*
10	10	8	4

* Une municipalité désigne elle-même le représentant du CSSS sur son comité de suivi, comme tous les autres membres du comité; l'organisateur communautaire auparavant présent n'a pas été désigné à nouveau.

nsp : (ne s'applique pas) réfère aux municipalités qui ne réalisent pas de planification ou qui n'en sont pas rendues à l'étape du suivi.

Le maintien de l'engagement communautaire des CSSS laisse tout de même planer quelques inquiétudes, du moins dans deux municipalités. Dans une situation, on a signalé que le CSSS, représenté par un nouveau gestionnaire de services prenant acte de la force de la mobilisation du milieu, se questionnait sur le leadership municipal dans un contexte où l'établissement devait à son tour élaborer le projet clinique. La démarche faite par l'ensemble du milieu en matière de développement social aurait été perçue, du moins pour un temps, comme potentiellement menaçante pour le leadership que souhaitait exercer l'établissement. Une autre municipalité a souligné que l'Agence régionale de la santé et des services sociaux exerce des pressions sur les organismes communautaires pour qu'ils amorcent un mouvement de fusion entre eux, question de faciliter la vie aux CSSS qui couvrent maintenant de larges territoires et qui préféreraient limiter le nombre d'interlocuteurs. La municipalité s'est opposée à cela et entend continuer à le faire car elle croit nécessaire de conserver l'enracinement des organismes dans leur communauté et de maintenir ce qu'elle appelle « la toile d'araignée du communautaire ».

3.1.7 Les mécanismes de suivi en développement social

Des quatre municipalités ayant à ce jour adopté une politique ou un plan d'action en développement social, trois ont donné le mandat d'assurer le suivi au comité d'orientation qui a assumé la démarche d'élaboration. Un de ces comités d'orientation relève d'un organisme municipal agissant comme CLD. Dans la quatrième situation, le suivi est assuré par la direction *sport, loisir et vie communautaire* sur une base annuelle mais une activité de bilan est prévue en cours d'année actuelle avec les partenaires de la démarche. Les quatre municipalités actuellement en processus d'élaboration n'ont pas déterminé le mécanisme de suivi à ce jour.

TABLEAU 15 : LES MÉCANISMES DE SUIVI EN DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Existence d'un mécanisme	Description
3	Comité d'orientation mandaté pour le suivi
1	Suivi administratif interne; bilan prévu en 2007 avec les partenaires
4	

On note, dans une municipalité qui a consacré un fonds spécifique à l'actualisation de la politique de développement social, que des services municipaux ont tendance à vouloir utiliser de fonds pour assumer le coût d'activités qu'ils offraient déjà dans leur programmation régulière. Le comité de suivi doit en conséquence assumer une vigilance particulière afin que ce budget de mise en œuvre soit dédié à des actions nécessitant un tel financement. Dans une autre municipalité, les élus exigent maintenant, après avoir adopté la planification et le plan d'action, que toutes les actions soient évaluées financièrement avant de s'engager dans la mise en œuvre. On note également, dans une municipalité où on amorce l'actualisation de la politique, que le milieu communautaire aurait maintenant un peu plus tendance à se situer en mode de revendication auprès de la ville alors qu'il se situait en mode de partenariat au cours de la phase d'élaboration.

3.2 La politique familiale

Neuf des dix municipalités de l'échantillonnage se sont dotées d'une politique familiale et la seule municipalité qui en est dépourvue actuellement en a amorcé l'élaboration. Certaines des municipalités de notre échantillonnage figurent parmi les pionnières de la politique municipale et en sont rendues à leur troisième plan d'action dans ce domaine. Toutes les municipalités ont élaboré leur politique en mettant en place un comité d'orientation multipartite où étaient présentes les organisations publiques et communautaires dont les activités ont des incidences sur la vie des familles. Les organismes communautaires familiaux occupaient une place importante dans ces comités. Des consultations ont été tenues dans toutes les municipalités et il s'agissait de consultations ciblées auprès d'organismes dans la plupart des situations. Toutefois, deux municipalités ont mis en place une vaste mobilisation et ont organisé des états généraux sur la famille. Dans une de ces deux situations, la tenue d'états généraux sur la famille constituait un engagement électoral du maire de la municipalité. Cette façon de faire et l'absence relative de grandes consultations publiques s'expliquent notamment par le fait que pour la majorité des nouvelles villes, l'adoption de la politique familiale s'inscrivait dans une perspective d'harmonisation des politiques familiales antérieures de municipalités constituantes de la nouvelle agglomération ou, encore, d'élargissement de la politique familiale à l'ensemble du nouveau territoire lorsqu'une seule municipalité en avait adopté une.

La durée des politiques familiales a déjà montré, selon nos informateurs, l'importance de ressources dédiées à l'animation des milieux et à l'actualisation des politiques afin d'assurer leur enracinement dans

les communautés. Dans les milieux ruraux de notre échantillon où la politique est adoptée par les MRC alors que les plans d'action sont le propre de chacune des municipalités locales, l'expérience aurait bien montré que l'absence temporaire de ressources humaines dédiées au suivi de la politique aurait entraîné un ralentissement rapide de l'action. Cette expérience mérite d'être signalée dans la perspective où certaines villes prévoient que leur éventuelle politique de développement social reposera en partie sur les arrondissements au plan de la mise en œuvre. Une autre municipalité signale que sa politique familiale souffre à ce jour d'une mise en œuvre limitée notamment à cause de l'absence de ressources dédiées; elle signale en outre que la politique a été l'initiative des élus et n'est pas suffisamment portée par la communauté.

Selon nos informateurs, et ce dans les neuf municipalités ayant adopté une politique familiale, les organismes familiaux tiennent à l'existence d'une politique familiale distincte d'une politique de développement social. L'existence d'une telle politique distincte, plutôt que d'un plan d'action intégré à l'une ou l'autre politique ou planification, serait perçue un symbole majeur témoignant de la reconnaissance des réalités et des besoins des familles.

TABLEAU 16 : LES POLITIQUES FAMILIALES

État de situation de chacune des municipalités	Processus d'élaboration	Consultations	Mécanisme de suivi
Initiative des élus, adoptée en 2004	Comité de représentants d'organismes, et tenue d'états généraux sur la famille	x	x
Perspective d'harmonisation des politiques des villes, adoptée en 2006	Comité de représentants d'organismes, <i>focus groups</i> et questionnaires auprès de familles	x	x
Adoptée en 2005, processus d'animation et de coordination	Comité de représentants d'organismes	x	x
Adoptée en 1994, troisième plan d'action.	Nouveau plan d'action en 2007; des chantiers thématiques sont en cours.	x	x
Adoptée en 1998, troisième plan d'action. Processus d'animation et de coordination	Plan d'action mis à jour par un comité composé de représentants d'organismes.	x	x
Adoptée en 2005, incluant un plan d'action pour 2005-2007.	Élaboration par un comité multipartite avec consultations (forum de 120 organismes) et consultations subséquentes ouvertes aux organismes et au grand public.	x	x
Adoptée en 2005 mais insuffisamment implantée en raison de l'absence d'une ressource humaine.	Comité composé de représentants d'organismes	x	x
En voie d'élaboration	Comité composé d'organismes et de parents		
Politique adoptée en 2004, dans une perspective d'harmonisation des	Comité composé de représentants d'organismes	x	x

politiques des anciennes villes; plan d'action en élaboration sous la gouverne d'un comité famille.			
Adoptée en 2004.	Comité composé de représentants d'organismes	x	x

Dans la majorité des municipalités, les organisateurs communautaires des centres de santé ont également participé activement à l'élaboration des politiques familiales, particulièrement pour documenter les états de situation. Rappelons que les politiques familiales municipales ont déjà été bien documentées. Le lecteur intéressé pourra consulter le site internet du Carrefour action municipale et famille (www.carrefourmunicipal.qc.ca).

3.3 Les autres politiques associées au développement social

Le prochain tableau montre le type de politiques adoptées par les municipalités. Bien que ce tableau ne prétende pas être exhaustif, il permet d'identifier des politiques qui restent généralement associées étroitement aux préoccupations en développement social. Le résultat étonne en référant à la perception courante qui affirme que les municipalités se préoccupent davantage de sports et de loisirs que de culture. Or, neuf des dix municipalités, y compris les MRC, ont adopté une politique sur la culture et seulement trois en ont une sur les sports et les loisirs ou encore sur les activités physiques, sportives ou de plein air. Sept municipalités ont de même adopté un plan d'action sur l'accessibilité faisant suite à l'obligation légale créée par la loi 56. Quatre disposent d'une politique ou d'un plan d'action spécifique portant sur la reconnaissance et le soutien aux organismes communautaires, ce qui ne signifie pas que ces préoccupations soient absentes dans les autres municipalités puisqu'elles sont souvent prises en compte dans les politiques de sports et de loisirs comme la préoccupation pour la vie communautaire de façon plus globale.

D'autres politiques contributives au développement social ont été adoptées dans la plupart des municipalités dans des domaines tels l'immigration, la jeunesse, le développement durable, la sécurité urbaine, l'habitation, les règles relatives aux consultations publiques.

TABLEAU 17 : LES AUTRES POLITIQUES EXISTANTES

Loisirs sports	Culture	Accessibilité (loi 56)	Reconnaissance et soutien aux organismes communautaire	Autres politiques ou plans d'actions
x	x	x	x	x
	x	x		x
	x			
		x	x	x
	x			
x	x			x
	x	x		x
	x	x		x
x	x	x	x	x

	x	x	x	x
3	9	7	4	8

Enfin, il est également pertinent de souligner l'action contributive au développement social de certaines municipalités dans le cadre du programme *Villes et Villages en santé*, ainsi que dans le cadre de l'Agenda 21, et de certaines interventions de quartiers comme l'initiative 123GO.

3.4 Le contenu des politiques de développement social, de la famille et des loisirs et des sports

Des dix municipalités de l'échantillonnage, neuf ont adopté une politique familiale, quatre une politique de développement social et trois une politique de loisirs et sports. Comme nous l'avons indiqué dans la méthodologie, nous analysons les trois politiques municipales qui, à ce jour, sont davantage répandues et généralement considérées comme celles qui contribuent le plus au développement social. Au cours du présent chapitre, nous examinons le contenu de chacune de ces politiques.

Une réserve méthodologique doit être formulée ici à savoir que les politiques ou plans d'action ont été rédigés autour de modèles variés ou de notions dont l'interprétation diffère également. Ainsi, les orientations, axes, objectifs, actions, moyens ou autres libellés peuvent correspondre plus ou moins à la même chose d'une municipalité à l'autre. Cette situation et la multitude des actions souvent similaires commandaient un regroupement des diverses formulations afin de pouvoir observer et analyser les contenus, comme nous l'avons fait précédemment, et les interfaces entre les politiques, comme nous le faisons maintenant. Ainsi, les actions formulées ici dans des termes sensiblement différents selon les politiques des municipalités correspondent à une grande diversité d'actions qui partagent une même préoccupation. Elles ont été regroupées en fonction de leur objet. Ces actions ont été elles-mêmes placées sous des champs d'intervention en fonction de l'orientation fondamentale à laquelle les actions participent. Ces regroupements sont des constructions qui ne peuvent représenter toute la diversité des interventions des municipalités.

3.4.1 Le développement social

Les quatre municipalités ayant adopté une politique ou un plan d'action en développement social accordent la primauté à des champs d'action relatifs aux conditions et à la qualité des milieux de vie, à l'habitation et la sécurité, à l'adaptation et à l'accessibilité des services et des activités aux différentes clientèles, à la reconnaissance et au soutien aux initiatives et aux organisations du milieu, de même qu'à la formation et à l'emploi.

A l'intérieur de ces champs d'intervention, quatre types d'actions se rencontrent dans les planifications des quatre municipalités. Ce sont l'accès à l'habitation, -l'accent étant mis plus sur le logement qu'à la propriété-, l'accessibilité et la diversité des services municipaux, la reconnaissance et le soutien financier, professionnel et technique, aux organismes à but non lucratif, et le renforcement de la communication et de l'information avec les citoyens. Quatre autres types d'action sont identifiés par trois municipalités. Ces actions traitent du développement de milieux de vie sécuritaires, de la sensibilisation et du soutien aux pratiques responsables en développement durable, du transport collectif et du soutien aux initiatives des individus et des groupes dans la mise en œuvre de projets communautaires.

La moitié des municipalités ont également identifié des actions relatives à la prévention en santé publique, à l'aménagement des quartiers, aux actions contre la pauvreté, à l'accessibilité aux arts et à la culture, en insertion sociale (soutien à l'intégration et au développement des liens entre citoyens), à la santé (sécurité

alimentaire et promotion/prévention). En matière de participation, démocratie et partenariat, deux des quatre municipalités ont aussi retenu la pertinence d'expérimenter des moyens innovateurs pour renforcer le rôle des citoyens et le développement de la concertation entre les partenaires.

Les municipalités qui ont intégré la formation et l'emploi dans leur politique le font en vue de favoriser l'insertion en emploi (soutien à la création et à la recherche d'emplois) de même que la scolarisation et la formation en emploi. La scolarisation et la formation visent explicitement la prévention et l'intervention auprès des clientèles dites éloignées du marché du travail. Les actions réfèrent explicitement à la lutte au décrochage scolaire, à l'accès à la formation professionnelle et à la formation continue, à la formation en entreprises pour la main-d'œuvre non spécialisée et aux initiatives s'inscrivant dans une perspective de réinsertion en emploi des clientèles bénéficiaires de la sécurité du revenu.

Ces champs et actions témoignent de la vision du développement social adoptée par les municipalités, soit une vision qui s'inscrit notamment dans la poursuite de la participation à la vie de la société, du développement du potentiel des individus et des communautés, de l'accession à une part juste de l'enrichissement collectif et de l'amélioration des conditions de vie en visant la justice sociale et l'équité et cela, dans une perspective de développement durable.

TABLEAU 18: CHAMPS D'INTERVENTION ET ACTIONS DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Champs d'intervention et actions	Nombre de municipalités (4)
A : Conditions et qualité de vie des milieux, habitation et sécurité	
A1 : Développement de milieux de vie sécuritaires : action sur les problématiques urbaines (violence, itinérance), sécurité dans les déplacements	3
A2 : Prévention en sécurité publique : implication des citoyens dans la prévention, planification d'une intervention adéquate en cas de sinistre	2
A3 : Sensibilisation et soutien aux pratiques responsables en développement durable: récupération, éco-quartier, propreté, pistes cyclables, qualité de l'environnement	3
A4 : Aménagement des quartiers : services de proximité, accessibilité au transport, transport actif, espaces verts,	2
A5 : Développement du transport des personnes : collectif, transport en commun, communautaire, innovation en transport	3
A6 : Accès à la propriété et au logement : social, révision du zonage (bi-génération), répartition du logement social sur tout le territoire, création de logements supervisés, de logements accessibles, mixité sociale, qualité de vie des grands ensembles, rénovation des bâtiments, recyclage des bâtiments, logement pour les personnes âgées, salubrité, aménagement évitant la création de ghettos.	4
B : Adaptation et accessibilité des services et des activités aux différentes clientèles	
B1 : Accessibilité et diversité des services municipaux : Évaluation et planification des services et infrastructures en fonction des besoins des familles et des groupes de citoyens, diversification de l'offre de services selon les besoins des familles et familles démunies; intensification de l'offre, accessibilité, horaires, coûts	4
B2 : Offre de services adaptée à des clientèles spécifiques : insertion des jeunes et jeunes adultes, activités de stimulation et socialisation pour jeunes enfants	1
B4 : Actions contre la pauvreté : soutien aux initiatives locales, approches intégrées en zones de défavorisation	2
B5 : Accessibilité : arts et culture	2
B8 : Clientèles sans domicile fixe : développement des ressources	1
B9 : Dépistage des familles en difficulté : pour fin de référence aux organismes d'aide	1

C : Cohésion sociale	
C1 : Développement du sentiment d'appartenance : envers le milieu, actions contre l'isolement	1
C2 : Soutien aux activités favorisant les liens : intergénérationnels, entre les familles, entre les citoyens	2
C4 : Soutien aux activités d'intégration : immigrants, nouveaux arrivants nouvelles familles	2
C5 : Promotion positive : immigration	1
C6 : Insertion sociale : personnes âgées	1
D : Reconnaissance et soutien aux initiatives et organisations du milieu	
D1 : Reconnaissance des organismes dans une perspective de soutien : financier, professionnel, technique	4
D2 : Soutien aux initiatives : des individus et groupes dans la mise en œuvre de projets communautaires, projets en développement local, soutien à l'innovation sociale	3
D3 : Bénévolat : reconnaissance et soutien au bénévolat	1
D4 : Développement du partenariat : avec les diverses organisations de sports et loisirs	1
E : Soutien à la parentalité	
E2 : Soutien et répit : aux parents, à la famille, aux aidants naturels	1
F : Santé	
F3 : Sécurité alimentaire : soutien aux actions	2
F4 : Promotion de l'action en synergie : en prévention promotion de la santé	2
G : Participation, démocratie et partenariat	
G1 : Expérimentation de moyens innovateurs : pour favoriser la démocratie et la participation citoyenne, mise en place de conseils de quartiers	2
G3 : Renforcement de la communication et de l'information : avec les citoyens	4
G4 : Développement de la cohérence et de la concertation dans les interventions : entre les partenaires, réseautage, concertation, mécanismes conjoints pour état des lieux et des politiques, création d'un observatoire en développement social, fonction de vigie sur les tendances sociales,	2
G5 : Politiques sectorielles : à développer	1
H : Formation et emploi	
H1 : Insertion au travail : soutien à la création d'emplois et à la recherche d'emplois	4
H2 : Scolarisation et formation : lutte au décrochage scolaire, accès à la formation continue et professionnelle, initiatives destinées aux personnes éloignées du marché du travail, formation en entreprise pour la main d'oeuvre non spécialisée	4
H3 : Soutien aux entreprises : familiales et celles des nouveaux arrivants	1

3.4.2 La famille

L'examen des domaines et champs d'intervention des politiques et plans d'action portant sur la famille montre que les questions reliées aux conditions et à la qualité des milieux de vie occupent une place majeure dans les politiques familiales. Ce sont des questions qui sont liées très étroitement à la vie quotidienne des familles et qui ont un impact considérable sur la santé et le bien-être. Toutes les

municipalités (9) ayant adopté une telle politique ou des plans d'action se préoccupent de sécurité et d'accès à l'habitation.

La sécurité réfère autant à la sécurité dans les déplacements qu'à l'action visant à prévenir ou contrer des situations sociales reliées à la violence, la délinquance, le vandalisme ou l'itinérance. Six municipalités ont également tenu compte d'actions préventives en sécurité publique.

L'accès au logement présente des formes diversifiées et concerne tout autant l'accès à la propriété, au logement, au logement social ou encore au développement du logement bi-générationnel. La préoccupation est importante au regard de la mixité sociale dans le logement et plus particulièrement de l'insertion du logement social dans les communautés sans créer de ghettos de populations de faible revenu. Le développement des réseaux de transport des personnes et l'aménagement des quartiers en tenant compte de l'accessibilité des services sont pris en compte par la quasi-totalité des municipalités de l'échantillon. Les deux tiers des municipalités ont intégré des actions visant le développement de pratiques responsables en développement durable.

Dans le domaine de l'adaptation et de l'accessibilité des services et des activités aux diverses clientèles, une forte majorité des municipalités prévoient réévaluer leur offre de services et leurs équipements afin de s'assurer qu'ils répondent à un niveau suffisant aux besoins spécifiques des diverses populations de leur territoire, notamment des activités destinées aux jeunes, aux personnes âgées, aux enfants présentant une déficience intellectuelle ou physique. Elles souhaitent également intensifier l'offre de services. Il est pertinent de noter que l'accessibilité se conjugue de façon large, débordant la simple question des obstacles architecturaux pour tenir compte de l'accessibilité culturelle et financière. D'autres actions spécifiques s'inscrivent dans la lutte contre la pauvreté telles des approches intégrées en zone de défavorisation et le soutien à des initiatives locales en milieu de pauvreté ont été identifiées. L'accès aux arts et à la culture et la reconnaissance de toutes les formes de loisirs figurent également dans les champs d'intervention identifiés par un certain nombre de municipalités.

Quatre actions s'inscrivent dans une perspective de renforcement du capital social des communautés. Par capital social, nous entendons les « caractéristiques de l'organisation sociale comme les réseaux, les normes et la confiance, qui facilitent la coordination et la coopération pour le bénéfice commun ».²⁴ Une majorité de municipalités mettent l'accent sur l'appartenance et les liens entre les familles et les générations; quatre traitent de l'intégration des nouveaux arrivants dans les communautés. Les nouveaux arrivants peuvent être tout autant des populations issues de l'immigration que de la migration interne. Même si seulement deux municipalités l'ont inscrit dans leur planification, mentionnons une action ayant pour but de synchroniser les diverses activités entre partenaires sur le territoire d'une municipalité, en vue de mieux tenir compte du temps à consacrer à la vie familiale.

Toutes les municipalités prévoient agir en matière de reconnaissance et de soutien aux organismes communautaires intervenant dans les communautés. Rappelons que quelques municipalités disposent de politiques ou de plans d'action en matière de reconnaissance des organismes communautaires. Quatre soulignent de plus, qu'il faut reconnaître et soutenir plus spécifiquement le bénévolat et trois visent le développement de partenariat avec les diverses organisations de sports et de loisirs. Enfin, quatre municipalités visent le soutien des initiatives des individus et des groupes dans la mise en oeuvre de projets communautaires notamment des projets innovateurs au plan social ou des projets d'économie sociale.

²⁴ PUTNAM, RD. Dans Bélanger, JP, Sullivan, R. Sévigny, B. 2000. Capital social, développement communautaire et santé publique. ASPQ. P.34

La politique familiale de certaines municipalités met un accent particulier sur le soutien à l'exercice du rôle de parent comme tel. Sept des neuf municipalités retiennent des actions dans des champs d'intervention relatifs à la conciliation travail/famille. La plupart de ces municipalités visent d'abord le développement de la conciliation travail/famille dans leur propre organisation, au bénéfice des employés municipaux. Quelques-unes s'engagent également à promouvoir cette conciliation dans leur milieu, plus particulièrement auprès des entreprises, notamment en reconnaissant publiquement les actions spécifiques mises en place par des entreprises, dans ce domaine.

La moitié des municipalités ont inscrit la promotion de la pratique des sports et de l'activité physique dans leur politique familiale. Deux autres ont également prévu des actions en matière de santé plus particulièrement en matière d'alimentation saine dans les lieux de loisirs publics et de soutien aux interventions en sécurité alimentaire.

Les champs d'intervention en matière de participation sociale, de démocratie et de partenariat tiennent une place fort significative dans les politiques familiales. L'engagement à soutenir la participation la plus large possible des familles dans les diverses activités des communautés et le renforcement de la communication et de l'information avec les familles et les citoyens ont été pris en compte formellement dans huit municipalités. Sept visent également le partenariat, la concertation et la cohérence entre les différents partenaires agissant dans la communauté. Enfin, deux municipalités soulignent la pertinence de l'expérimentation de moyens innovateurs en vue de favoriser la démocratie et la participation.

TABLEAU 19: CHAMPS D'INTERVENTION ET ACTIONS DES POLITIQUES FAMILIALES

Champs d'intervention et actions	Nombre de municipalités (9)
A1 : Conditions et qualité des milieux de vie	
A1 : Développement de milieux de vie sécuritaires : action sur les problématiques urbaines (violence, itinérance), sécurité dans les déplacements	9
A2 : Prévention en sécurité publique : implication des citoyens dans la prévention, planification d'une intervention adéquate en cas de sinistre	6
A3 : Sensibilisation et soutien aux pratiques responsables en développement durable : récupération, éco-quartier, propreté, pistes cyclables, qualité de l'environnement	6
A4 : Aménagement des quartiers : services de proximité, accessibilité au transport, transport actif, espaces verts, jardins communautaires	8
A5 : Développement du transport des personnes : collectif, transport en commun, communautaire, innovation en transport	8
A6 : Accès à la propriété et au logement : révision du zonage (bi-génération), répartition du logement social sur tout le territoire, création de logements supervisés, de logements accessibles, mixité sociale, qualité de vie des grands ensembles, rénovation des bâtiments, recyclage des bâtiments, logement pour les personnes âgées, salubrité, aménagement évitant la création de ghettos, réglementation des résidences pour personnes âgées	9
B : Adaptation et accessibilité des services et des activités aux différentes clientèles	
B1 : Accessibilité et diversité des services municipaux aux familles : évaluation et planification des services et infrastructures en fonction des besoins des familles, diversification de l'offre de services, intensification de l'offre	8
B2 : Offre de services adaptés à des clientèles spécifiques : développement de nouvelles modalités d'activités de plein air reliées aux activités culturelles, patrimoniales, touristiques pour joindre des clientèles moins actives physiquement; favoriser le transport actif, insertion des enfants handicapés, insertion sociale des jeunes et jeunes adultes, stimulation et socialisation des enfants	7
B3 : Reconnaissance de toutes les dimensions du loisir : communautaire, sportif, plein air, scientifique, éducatif, fêtes populaires	3
B4 : Actions contre la pauvreté : soutien aux initiatives locales, approches intégrées en zone de défavorisation	4
B5 : Accessibilité : arts et à la culture	4
C : Cohésion sociale	
C1 : Développement du sentiment d'appartenance : envers le milieu, actions contre l'isolement	6
C2 : Soutien aux activités favorisant les liens : intergénérationnels, entre les familles	8
C3 : Synchronisation des activités : sur le territoire en fonction du quotidien des familles	2
C4 : Soutien aux activités d'intégration : immigrants, nouveaux arrivants, nouvelles familles	4
D : Reconnaissance et soutien aux initiatives et organisations du milieu	
D1 : Reconnaissance des organismes dans une perspective de soutien : financier, professionnel, technique	9
D2 : Soutien aux initiatives : des individus et groupes dans la mise en œuvre de projets communautaires, projets en développement local, soutien à l'innovation sociale, économie sociale dans les vieux quartiers	4
D3 : Bénévolat : reconnaissance et soutien	4

D4 : Développement du partenariat : avec les diverses organisations de sports et loisirs	3
E : Soutien à la parentalité	
E1 : Conciliation famille-travail : soutien aux besoins familiaux des employés municipaux, conciliation famille-travail à la ville, promotion de la conciliation FT auprès des entreprises et organismes du milieu	7
E2 : Soutien et répit : aux parents, à la famille, aux aidants naturels	2
E3 : Accessibilité des services de garde : qualité, horaire adapté aux besoins, et période estivale	6
E4 : Participation des parents à la vie municipale : mesures de soutien	2
F : Santé	
F1 : Promotion : pratique des sports et de l'activité physique	5
F2 : Nutrition : disponibilité de l'offre d'aliments sains dans les lieux de loisirs publics	1
F3 : Sécurité alimentaire : soutien aux actions	1
G : Participation, démocratie et partenariat	
G1 : Expérimentation de moyens innovateurs : pour favoriser la démocratie et la participation citoyenne, mise en place de conseils de quartiers	2
G2 : Participation des familles : mise en place de moyens permettant la participation des familles	8
G3 : Renforcement de la communication et de l'information : avec les citoyens	8
G4 : Développement de la cohérence et de la concertation dans les interventions : entre les partenaires, réseautage, concertation, mécanismes conjoints pour état des lieux et des politiques, création d'un observatoire en développement social, fonction de vigie sur les tendances sociales, impact sur les familles	7

Par ailleurs, il est intéressant de noter que la politique familiale d'une municipalité intègre les orientations et actions des politiques, de la culture, des loisirs et sports et de la sécurité publique. En bref, la politique familiale des municipalités prend fortement assise sur les conditions de vie et la qualité de l'environnement le plus immédiat des familles, à savoir l'habitation, le quartier et l'ensemble du territoire municipal offrant la sécurité, des services accessibles et un milieu sain. L'inclusion sociale des familles et des citoyens comme tels est partagée par l'ensemble des municipalités par des moyens diversifiés. La reconnaissance et le soutien aux initiatives et organismes, l'information, le partenariat entre les acteurs constituent des outils essentiels à la qualité de vie des familles et à leur participation sociale.

3.4.3 Le loisir et le sport

Les planifications en loisir et sport (activité physiques, activités récréatives) des trois municipalités qui se sont dotées de tels outils se caractérisent, outre la promotion des sports et de l'activité physique, par deux grands domaines d'intervention : l'adaptation et l'accessibilité des services et activités aux différentes clientèles et la reconnaissance et le soutien aux initiatives et organisations du milieu.

L'adaptation et l'accessibilité de l'offre de services notamment aux clientèles moins actives et à celles ayant des limitations d'ordre physique ou ayant des ressources financières limitées pour s'offrir des activités récréatives ou sportives est un enjeu observable. Les trois municipalités visent également le développement d'infrastructures liées à la pratique des activités récréatives et sportives à en assurer l'accessibilité physique, culturelle et géographique de même que la sécurité. Elles veulent également soutenir les activités sportives de tous niveaux y compris celles de haut niveau.

L'importance accordée à la reconnaissance et au soutien aux initiatives et organisations du milieu reflète le rôle majeur des organismes à but non lucratif dans ce secteur d'activités. Le soutien financier, professionnel et technique, la reconnaissance et la promotion du bénévolat, le développement du partenariat sont à l'ordre du jour des politiques municipales. Le renforcement de la communication et de l'information avec les citoyens, le développement de la concertation et le soutien à l'intégration des nouveaux arrivants dans la communauté sont également pris en compte. Comme on le constate, mais sans qu'elles fassent directement référence à la vie communautaire dans leur titre, les politiques de loisirs et sports tiennent compte de certaines dimensions de la vie communautaire dans leurs orientations et actions.

TABLEAU 20: CHAMPS D'INTERVENTION ET ACTIONS DES POLITIQUES DU LOISIR ET DU SPORT

Champs d'intervention et actions	Nombre de municipalités (3)
A : Conditions et qualité des milieux de vie, habitation et sécurité	
A1 : Développement de milieux de vie sécuritaires : action sur les problématiques urbaines (violence, itinérance); sécurité dans les déplacements	1
A3 : Sensibilisation et soutien aux pratiques responsables en développement durable: récupération, éco-quartier, propreté, pistes cyclables, qualité de l'environnement	1
B : Adaptation et accessibilité des services et des activités aux différentes clientèles	
B1 : Accessibilité et diversité des services municipaux : évaluation et planification des services et infrastructures en fonction des besoins, diversification de l'offre, intensification de l'offre, accessibilité, horaires, coûts	3
B2 : Offre de services adaptés à des clientèles spécifiques : développement de nouvelles modalités d'activités de plein air reliées aux activités culturelles, patrimoniales, touristiques pour joindre des clientèles moins actives physiquement; favoriser le transport actif, insertion des jeunes enfants handicapées, clientèles démunies	3
B3 : Reconnaissance de toutes les dimensions du loisir : communautaire, sportif, plein air, scientifique, éducatif, fêtes populaires	1
B4 : Actions contre la pauvreté : soutien aux initiatives locales	1
B6 : Soutien aux événements sportifs : de haut niveau, de nature communautaire	3
B7: Entente avec les milieux scolaires : rehaussement de l'utilisation des équipements	1
C : Cohésion sociale	
C1 : Développement du sentiment d'appartenance envers le milieu : actions contre l'isolement	1
C4 : Soutien aux activités d'intégration : immigrants, nouveaux arrivants, nouvelles familles	2
D : Reconnaissance et soutien aux initiatives et organisations du milieu	
D1 : Reconnaissance des organismes dans une perspective de soutien : financier, professionnel, technique	3
D3 : Bénévolat : reconnaissance et soutien	3
D4 : Développement du partenariat : avec les diverses organisations de sports et loisirs	3
D5 : Soutien aux organisations sportives de tous niveaux : d'initiation, de récréation, de compétition et d'excellence; reconnaissance et promotion du bénévolat	3
F : Santé	

F1 : Promotion : pratique des sports et de l'activité physique, et en famille	3
F2 : Nutrition : Disponibilité de l'offre d'aliments sains dans les lieux de loisirs publics	1
G : Participation, démocratie et partenariat	
G2 : Participation des familles : mise en place de moyens permettant la participation des familles	1
G3 : Renforcement de la communication et de l'information : avec les citoyens	2
G4 : Développement de la cohérence et de la concertation dans les interventions : entre les partenaires, réseautage, concertation, mécanismes conjoints pour état des lieux et des politiques,	2

3.5 Les interfaces entre les politiques

Nous avons indiqué précédemment que la notion d'interfaces réfère aux points de rencontre entre les politiques. Considérant que les trois politiques étudiées participent toutes au développement social des individus et des communautés, dans le sens le plus englobant du développement social selon les définitions proposées par l'ONU et le Conseil de la santé et du bien-être du Québec, nous nous sommes demandé dans quelle mesure les politiques municipales sont en interface. Dans un premier temps, nous survolons globalement les interfaces entre les trois politiques alors que, dans un deuxième temps nous examinons les interfaces entre les mêmes politiques adoptées par les mêmes municipalités. Nous commenterons également les interfaces entre les politiques d'une même municipalité selon la pertinence.

Soulignons préalablement que le nombre peu élevé de municipalités ayant adopté plus d'une politique nous incite à rappeler au lecteur que l'expérience municipale en matière de planification en développement social est jeune et que le faible nombre de politiques adoptées en ce domaine n'est pas nécessairement un prédicteur de l'avenir de ces politiques au Québec. De même, le faible nombre de municipalités ayant adopté une politique de loisirs et de sports n'est pas significatif en vertu du fait qu'il s'agit là d'un champ d'action traditionnel largement investi par les municipalités. Pour sa part, l'incitation à l'élaboration d'une politique de la famille prend appui sur une promotion intensive et un programme d'aide gouvernemental.

3.5.1 Les interfaces entre les contenus des politiques

Les trois politiques survolées précédemment présentent des points communs. De fait, ces politiques accordent toutes les trois une place importante à deux champs d'action, soient les champs de l'adaptation et de l'accessibilité des services et des activités aux différentes clientèles et, de la reconnaissance et du soutien aux initiatives et organisations du milieu.

L'adaptation et l'accessibilité aux différentes clientèles sont au cœur de la vie municipale. Les documents consultés montrent que les municipalités se font un devoir de répondre aux besoins des diverses populations qui cohabitent au sein de la communauté, qu'ils s'agissent des groupes d'âges (personnes âgées, jeunes, l'intergénérationnel), des conditions socioéconomiques (personnes à faible revenu, personnes immigrantes) des conditions sociales (personnes handicapées, familles de tous types, personnes isolées, etc). Dans une perspective d'équité et sans discrimination aucune, l'action municipale doit pouvoir rejoindre l'ensemble des citoyens et faire en sorte que chacun et chacune se sente intégré à une communauté et puisse participer selon son désir aux différentes facettes de la vie de la communauté.

La reconnaissance et le soutien aux initiatives et organisations du milieu s'inscrit d'emblée dans le courant le plus visible et le plus ancré de la participation citoyenne. L'action du mouvement associatif a souvent

même précédé l'action municipale et plusieurs organisations assument sous forme contractuelle des mandats formels dans la vie municipale. Sans le mouvement associatif et sa capacité de faire place aux initiatives individuelles et collectives, de même que sa capacité de lire et de traduire rapidement en réponses concrètes et adaptées les besoins changeants des divers groupes de citoyens, la vie municipale risquerait d'y perdre en diversité, en intensité, en adaptabilité et, pourrait-on même dire, en saveur et en couleur locale. C'est le capital social même des communautés qui passe pour une large part par le mouvement associatif. En conséquence, on ne s'étonne guère de constater, tant dans les politiques de développement social, de la famille que des loisirs et des sports, que les municipalités aient senti l'importance l'action des organisations du milieu et de l'implication des citoyens afin de les consolider davantage. Sans cette contribution, l'action municipale risquerait d'être fortement diminuée, affaiblie et, au demeurant, risquerait également de coûter beaucoup plus cher si elle se traduisait uniquement sous forme de services municipaux. Un autre facteur explicatif serait la présence forte du mouvement associatif dans le processus d'élaboration des politiques et plans d'action en développement social dans toutes les municipalités.

Par ailleurs, toujours en considérant le nombre et la proportion des municipalités qui retiennent un ou des champs d'action par rapport au nombre total de municipalités ayant adoptées l'une ou l'autre des trois politiques, on constate que chacune des politiques se distingue par un champ d'action plus spécifique. Cela n'a rien d'étonnant en considérant les thèmes abordés. Ainsi, la politique de développement social accorde une place significative à la formation et à l'emploi, la politique famille fait également une telle place aux actions reliées à la parentalité alors que la politique des loisirs et sports met un peu plus en évidence la promotion de la santé.

Le prochain tableau illustre la présence des différents champs d'intervention selon les politiques. Il montre que la politique de développement social couvre un champ d'intervention de plus que la politique familiale et deux de plus que la politique sur les loisirs et les sports. La présence d'un champ d'intervention ne signifie pas qu'ils sont égaux en nombre et en diversité d'actions. Elle ne donne non plus aucune indication sur la place que chacune des municipalités accorde à l'un ou l'autre des champs d'intervention.

TABLEAU 21 : PRÉSENCE DES CHAMPS D'INTERVENTION SELON LES POLITIQUES

	DÉVELOPPEMENT SOCIAL	FAMILLE	LOISIR ET SPORT
A : CONDITIONS ET QUALITÉ DE VIE DES MILIEUX, HABITATION ET SÉCURITÉ	X	X	X
B : ADAPTATION ET ACCESSIBILITÉ DES SERVICES ET DES ACTIVITÉS AUX DIFFÉRENTES CLIENTÈLES	X	X	X
C : COHÉSION SOCIALE	X	X	X
D : RECONNAISSANCE ET SOUTIEN AUX INITIATIVES ET ORGANISATIONS DU MILIEU	X	X	X
E : SOUTIEN À LA PARENTALITÉ	X	X	
F : SANTÉ	X	X	X
G : PARTICIPATION, DÉMOCRATIE ET	X	X	X

PARTENARIAT			
H : FORMATION ET EMPLOI	X		
TOTAL	8	7	6

3.5.2 Les interfaces entre les politiques par groupes de municipalités

Examinons maintenant les interfaces plus spécifiques existantes entre les groupes de municipalités ayant adopté les mêmes politiques. Aucune municipalité ne dispose des trois politiques simultanément. L'interface s'exerce donc sur deux de ces politiques seulement; cela ne signifie pas que les interfaces soient absentes avec d'autres politiques ou plans d'actions qui participent au développement social.

Les deux regroupements qui sont soumis à l'analyse sont les municipalités ayant adopté une politique de développement social et une politique familiale, et les municipalités ayant adopté à la fois une politique familiale et une politique loisirs et sports. Aucune municipalité n'a à la fois une politique en développement social et une politique en loisirs et sports.

3.5.2.1 Le développement social et la famille

Quatre municipalités se sont dotées à la fois de politiques ou plans d'action en matière de développement social et de famille. Cinq champs d'action comportent des actions retenues à la fois par une municipalité ou plus. Toutefois, aucune municipalité de ce groupe n'a retenu les champs d'intervention relatifs à la santé, à la formation et à l'emploi et à la parentalité dans les deux politiques à la fois. Bien que les politiques de développement social et familiales soient diversifiées, les interfaces entre elles sont moins nombreuses tant en nombre qu'en diversité des champs d'interventions et des actions.

Les quatre municipalités traitent davantage de la question de la qualité des milieux de vie, de l'habitation et de la sécurité soit la dimension reliée de plus près au quotidien des personnes et des familles et des communautés. Dans ce champ d'intervention, un seul type d'action est présent dans toutes les municipalités et il s'agit de l'accès à la propriété et au logement. Trois municipalités retiennent le développement du transport collectif (collectif, adapté, en commun, transport innovant) dans les deux politiques et deux sur quatre, ont inscrit dans les deux politiques les actions relatives à la prévention en santé publique, à la sensibilisation et au soutien aux pratiques responsables en matière de développement durable et une série de mesures en matière d'aménagement des quartiers (services de proximité, parcs, etc).

Dans le champ de l'adaptation et de l'accessibilité, un seul type d'actions est présent dans trois municipalités et c'est celui relatif aux mesures permettant de rendre accessibles, de diversifier et d'adapter les services municipaux comme tels. Ces municipalités prévoient de fait réévaluer leur offre de services pour s'assurer de sa concordance avec les besoins des citoyens. Deux municipalités inscrivent également dans les deux politiques les actions en matière de lutte contre la pauvreté et l'accessibilité aux arts et à la culture.

Trois municipalités retiennent également dans les deux politiques la question de la reconnaissance des organismes du milieu dans une perspective visant à les soutenir au plan financier, matériel et technique. Trois municipalités partagent également la préoccupation relative au renforcement de la communication et de l'information avec les citoyens et l'inscrivent dans les deux politiques; deux municipalités font de

même au regard du développement de la cohérence et de la concertation entre les partenaires. Finalement, en matière d'intégration sociale, deux municipalités sur les quatre ont fait place dans les deux politiques au soutien aux diverses activités permettant de renforcer les liens entre les générations, les familles, et les groupes de citoyens. Les autres actions sont prises en compte dans les deux politiques seulement par une municipalité sur quatre.

Sur les quatre municipalités de ce groupe, deux présentent un nombre plus élevé d'actions qui sont en interfaces et qui sont également diversifiées. Une de ces municipalités met l'accent sur les conditions et qualité des milieux de vie de même que sur la reconnaissance des initiatives et organisations et la participation, la démocratie et le partenariat. L'autre municipalité agit également plus fortement sur les conditions et qualité des milieux de vie, la participation, la démocratie et le partenariat mais par la suite, privilégie l'adaptation et l'accessibilité des services.

TABLEAU 22:

INTERFACES DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA FAMILLE SELON LES CHAMPS D'INTERVENTION ET LES ACTIONS

Champs d'intervention et actions	Nombre de municipalités où les interfaces sont présentes (4)
A : Conditions et qualité de vie des milieux, habitation et sécurité	
A1 : Développement de milieux de vie sécuritaires	3
A2 : Prévention en sécurité publique	2
A3 : Sensibilisation et soutien aux pratiques responsables en développement durable	2
A4 : Aménagement des quartiers	2
A5 : Développement du transport collectif	3
A6 : Accès à la propriété et au logement	4
B : Adaptation et accessibilité des services et activités aux différentes clientèles	
B1 : Accessibilité et diversité des services municipaux	3
B2 : Offre de services adaptée à des clientèles spécifiques	1
B4 : Actions contre la pauvreté	2
B5 : Accessibilité aux arts et à la culture	2
C : Cohésion sociale	
C1 : Développement du sentiment d'appartenance	1
C2 : Soutien aux activités favorisant les liens	2
C4 : Soutien aux activités d'intégration	1
D : Reconnaissance et soutien aux initiatives et organisations du milieu	
D1 : Reconnaissance des organismes dans une perspective de soutien	3
D2 : Soutien aux individus et groupes dans la mise en œuvre de projets communautaires	1
D3 : Reconnaissance et soutien au bénévolat	1
D4 : Développement du partenariat	1
G : Participation, démocratie et partenariat	

Champs d'intervention et actions	Nombre de municipalités où les interfaces sont présentes (4)
G1 : Expérimentation de moyens innovateurs pour favoriser la démocratie et la participation citoyenne	1
G3 : Renforcement de la communication et de l'information avec les citoyens	3
G4 : Développement de la cohérence et de la concertation dans les interventions entre les partenaires	2

3.5.2.2 La famille et le loisir et le sport

Trois municipalités détiennent à la fois des politiques ou plans d'action en matière de famille et de loisir et de sport. Notons que la dimension vie communautaire, toujours présente dans les actions mais avec une intensité plus ou moins grande, n'est pas explicitement prise en compte dans la formulation des politiques et plans d'actions de ces trois municipalités.

Bien que le champ d'action qualité des milieux de vie, habitation et sécurité soit le plus présent dans ces deux politiques, le nombre d'interfaces y est faible, comme pour l'ensemble des champs d'actions; une seule municipalité montre une interface pour chacune des deux actions identifiées dans le tableau suivant. Seules exceptions, quoique les actions soient peu nombreuses, ce sont les deux champs relatifs à l'adaptation et à l'accessibilité des services ainsi qu'à la reconnaissance des initiatives et organismes du milieu et à la participation qui font consensus chez les trois municipalités de ce groupe. Dans le champ de la participation, la démocratie et le partenariat, le renforcement de la communication et de l'information avec les citoyens fait partie des deux politiques dans deux municipalités de ce groupe.

Notons également qu'une des trois municipalités présente un peu plus d'interfaces que les deux autres, soit sept par rapport à quatre et cinq, et que cette municipalité a axé plus fortement ses actions en matière d'adaptation et d'accessibilité des services, de santé, de participation, démocratie et de partenariat et finalement, de reconnaissance et de soutien aux initiatives et organismes.

Les champs d'intervention relatifs à la parentalité et à la formation et l'emploi ne figurent pas au tableau des interfaces pour ce groupe de trois municipalités.

TABLEAU 23:
INTERFACES DES POLITIQUES DE LA FAMILLE ET DES LOISIRS ET SPORTS SELON LES CHAMPS D'INTERVENTIONS ET LES ACTIONS

Champs d'intervention et actions	Nombre de municipalités où les interfaces sont présentes (3)
A : Conditions et qualité des milieux de vie	
A1 : Développement de milieux de vie sécuritaires	1
A3 : Sensibilisation et soutien aux pratiques responsables en développement durable	1
B : Adaptation et accessibilité des services et des activités aux différentes clientèles	
B1 : Évaluation et planification des services municipaux aux familles	3
B2 : Offre de services adaptée a des clientèles spécifiques	1
C : Cohésion sociale	
C1 : Développement du sentiment d'appartenance	1
D : Reconnaissance et soutien aux initiatives et organisations du milieu	
D1 : Reconnaissance des organismes dans une perspective de soutien	3
F : Santé	
F1 : Promotion de la pratique des sports et de l'activité physique	1
F2 : Nutrition	1
G : Participation, démocratie et partenariat	
G2 Participation des familles	1
G 3 Renforcement de la communication et de l'information avec les citoyens	2
G4 Développement de la cohérence et de la concertation dans les interventions	1

3.6 Les mécanismes d'interface entre les politiques

À l'étape de l'élaboration, les politiques sont pensées et produites distinctement en fonction de la lecture des besoins et priorités selon le domaine concerné. Toutefois, bien que les politiques soient construites en silo, deux modalités assurent généralement leur cohérence et leur convergence. Ces modalités tiennent au fait que c'est généralement la même direction ou le même service municipal qui porte la responsabilité de l'élaboration. En outre, la personne chargée du projet d'élaboration est la même dans la moitié des municipalités. Par ailleurs, les comités d'orientation mis en place ont une base commune d'organismes partenaires. Ces trois éléments permettent, selon nos informateurs, d'assurer une bonne cohérence d'ensemble.

Dans une municipalité, un document faisant état des orientations et actions des politiques en place a été produit au préalable en vue d'assurer une telle cohérence. D'autre part, on pourrait croire que nombre de participants aux activités de consultation ouvertes à la population en général, comme les consultations réservées aux organisations d'ailleurs, puissent être les mêmes, contribuant ainsi à une plus grande

convergence. Nous ne disposons pas d'information suffisante à ce sujet et les tableaux précédents ont montré que les consultations ont été davantage ciblées sur une clientèle précise au regard des politiques familiales que des politiques de développement social. Rappelons que seulement trois municipalités ont des politiques en loisirs et sports et que les consultations visaient davantage les organisations sportives et de loisirs.

À l'étape de la mise en œuvre et du suivi des politiques, le fait qu'une seule direction assume la responsabilité des politiques de développement social, de la famille et des loisirs et sports, favorise la convergence. C'est le cas dans toutes les municipalités actuellement. Toutefois, cinq municipalités se sont dotées de mécanismes spécifiques pour renforcer l'interface à l'étape de la mise en œuvre et du suivi. Deux autres ont un projet en ce sens.

La Direction des sports, loisirs et vie communautaire d'une municipalité tient une réunion mensuelle au cours de laquelle elle revoit les plans d'action en fonction d'une question spécifique commune, afin de s'assurer de la cohérence de l'action sur le terrain. Par ailleurs, chaque nouvelle préoccupation ou une préoccupation qui est ramenée à l'ordre du jour, comme le transport, fait au besoin l'objet de la création d'un comité ad hoc composé de membres des diverses commissions de la municipalité, pour s'assurer qu'elle sera prise en compte dans sa globalité et que les différents secteurs d'activités y contribueront pour l'ensemble des clientèles. À titre d'exemple, l'accessibilité au transport pour les personnes âgées ne sera pas considérée seule mais on verra si l'accessibilité peut également être améliorée pour les autres clientèles.

Une municipalité s'assure également que sa commission consultative sur la famille ait un délégué à la commission développement social. Une municipalité dont la démarche est en cours a produit un document faisant état de toutes les actions concourant au développement social dans ses diverses politiques pour faciliter éventuellement la production d'un plan d'action cohérent et suivre la mise en œuvre; une autre municipalité envisage la même démarche. Une municipalité a développé un cahier de gestion intégré sur support informatique ACCESS; cet outil permet de documenter chaque action, de connaître son niveau d'actualisation et contribuera à l'évaluation des résultats. Cette municipalité cherche également à développer un mécanisme pour arrimer le plan d'action en développement social au processus budgétaire de la ville. Une autre direction de services élabore annuellement un plan d'action intégré touchant l'ensemble de ses responsabilités en visant là aussi une meilleure cohérence et intégration des actions. Enfin, une autre municipalité envisage d'un comité stratégique interne de haut niveau pour assurer les interfaces et l'intersectorialité.

Par ailleurs, il est intéressant de noter qu'une municipalité n'ayant pas de planification en développement social mais ayant plutôt adopté une série de plans d'action sectoriels, a mandaté des commissions pour s'assurer du suivi et au besoin de la mise à jour de ses plans d'action. Composées uniquement d'élus sous l'administration précédente, ces commissions sont maintenant multisectorielles et majoritairement sous le contrôle de représentants d'organisations de la communauté et ce, à l'initiative des élus de la nouvelle administration. Les commissions se dotent d'un plan d'action annuel, font rapport à l'exécutif et disposent d'un pouvoir décisionnel significatif dans l'organisation des services dans la mesure où cela ne représente pas d'impacts financiers pour la ville. Dans ce cas, le conseil municipal doit être saisi de la question en cause. Selon notre informateur, ce mécanisme léger aurait prouvé à la fois sa flexibilité et son efficacité. Il permettrait de souder les commissions entre elles et de les rendre interdépendantes.

Bien que certaines difficultés liées au suivi des politiques débordent la question des interfaces, elles y sont étroitement liées et plusieurs informateurs y ont fait référence. Il s'agit de la question des territoires et de la multiplicité des mécanismes de concertation.

Bien que la question du découpage territorial distinct selon les ministères et parfois les villes concernés aient été largement documentée depuis longtemps dans la littérature relative au développement local et régional, la situation ne semble pas s'améliorer mais s'aggraver à certains égards. Ainsi, les territoires des commissions scolaires, des centres de santé et de services sociaux, des centres locaux d'emplois, des arrondissements des grandes villes, des municipalités et MRC, sont encore loin d'épouser les mêmes pourtours géographiques ou de respecter ces pourtours à l'intérieur de plus grands ensembles. Selon les informateurs rencontrés, cette situation complique non seulement la planification et le suivi des politiques mais ne favorise pas la mobilisation de la population dont l'appartenance territoriale est souvent trop fragmentée pour s'y retrouver. La mobilisation des citoyens devient alors un défi complexe à relever.

Par ailleurs, avec ou sans concordance territoriale, on observe toujours la création ou le maintien de multiples instances de concertation épousant la ligne des juridictions sectorielles et souvent même, selon les diverses clientèles. Ainsi, une portion importante du travail des gestionnaires est consacrée à la concertation, parfois, selon les informateurs, au détriment du temps qu'il faudrait accorder à l'action. Si tous reconnaissent la pertinence de la concertation, on s'interroge sur les modalités qui la permettraient tout en nécessitant moins d'énergie, d'autant plus que ce sont généralement les mêmes partenaires qui se retrouvent aux mêmes instances. Comme on l'a observé auparavant au regard de l'existence de politiques ou de plans d'action distincts, il semble que chacun des secteurs d'activités tiennent à conserver des mécanismes propres de suivi tout en reconnaissant la lourdeur de cette façon de faire.

3.7 Les mots clés des entrevues et leur fréquence

Les mots clés des entrevues ont été identifiés de deux façons. Il s'agissait d'énoncés sur lesquels les informateurs insistaient en cours d'entrevues notamment en indiquant eux-mêmes que cela était important ou déterminant; ou encore, en fin d'entrevue, une question explorait distinctement ce qui avait été le plus important ou déterminant dans l'expérience municipale en développement social ou dans les politiques ou plans d'action qui y sont associés. L'identification des mots clés représente assez fidèlement des traits caractéristiques de la dynamique du milieu et donc du contexte dans lequel évoluent les différentes politiques. Les mots clés réfèrent aux propos tenus au cours de chacune des entrevues. Ils peuvent en conséquence s'appliquer à l'ensemble des politiques associées au développement social et non seulement au développement social comme tel.

Les mots-clés se regroupent en cinq catégories. **La question du leadership** est celle qui est revenue le plus fréquemment et a été perçue comme prépondérante. Dans cinq municipalités, les informateurs ont indiqué que la volonté politique des élus constituait une sinon la clé nécessaire pour s'engager dans l'élaboration de politiques, plus particulièrement les politiques de développement sociales et les politiques familiales. C'est la volonté politique qui donne l'impulsion ou encore qui confirme un mandat qui peut avoir été initié par l'appareil administratif. Dans une situation, la volonté administrative a été prépondérante. Dans une municipalité, notre informateur a indiqué que la vision du développement que la municipalité s'est donnée constitue la pierre d'assise pour prendre des initiatives et orienter l'action du milieu. Dans cette perspective du leadership comme condition nécessaire à l'élaboration des politiques, l'engagement du milieu communautaire ou plus largement la mobilisation du milieu occupe également une place significative. Plus précisément, c'est l'action des corporations de développement communautaire (CDC) qui est perçue comme un moteur puissant pour canaliser l'action des organismes en faveur du développement social et en attente de l'action municipale. Dans toutes les municipalités où l'action des CDC a été mentionnée, celle-ci est perçue très favorablement au point où, dans deux municipalités, les élus ont donné mandat à la CDC d'agir comme comité d'orientation de la démarche.

À la question du leadership, s'ajoute celle des autres conditions favorables à l'élaboration des politiques et à l'action municipale en faveur du développement social. **Quatre autres conditions favorables** ont été

mentionnées soient la proximité des partenaires, l'animation du milieu, la cohésion interne à la municipalité, le suivi. La proximité des partenaires renvoie à la connaissance et à la confiance mutuelle, bref à la complicité déjà présente dans le milieu pour pouvoir s'engager dans une démarche à laquelle tous adhèrent et dans laquelle tous s'impliqueront éventuellement à la mesure des mandats et des moyens de chaque organisation. L'animation du milieu, qui peut être assumée par des intervenants municipaux ou des animateurs d'organismes externes à la municipalité, est vue également comme une condition nécessaire. Cette animation inclut les élus souvent perçus comme moins au fait des préoccupations sociales et du rôle que les municipalités peuvent exercer à cet égard. Sans avoir été parmi les mots clés formulés fréquemment, cette question a été abordée régulièrement. Certains interlocuteurs ont référé à la pertinence d'organiser des activités de sensibilisation, d'éducation ou d'animation pour les citoyens de même que pour les élus et gestionnaires pour permettre le développement d'une vision commune de l'action municipale dans des champs reliés aux préoccupations familiales et sociales. Cette question rejoint celle de la cohésion interne dans la municipalité. Enfin, dans une municipalité, on a souligné l'importance du suivi pour s'assurer que les politiques ne restent pas des intentions et se traduisent dans l'action.

À l'inverse, six **conditions défavorables** ont été identifiées. En milieu, rural, la surcharge des mandats des élus et l'insuffisance des ressources dont ils disposent, - on pense ici à la dotation en ressources humaines ayant de l'expertise requise dans les municipalités de petite taille et également à l'insuffisance de reconnaissance pécuniaire du temps investi dans les charges publiques -, limiteraient grandement leur capacité à s'investir dans des champs d'action liés aux préoccupations sociales. Dans l'ensemble des municipalités, l'insuffisance des ressources réère à la marge de manœuvre étroite rendue disponible par la fiscalité municipale et conséquemment à la faible capacité d'investir dans des champs d'action perçus encore comme relevant davantage de l'action des gouvernements supérieurs que du gouvernement local.

Par contre, dans des municipalités de grande taille, la complexité des structures administratives, notamment le partage des responsabilités entre l'administration centrale et les arrondissements, et parfois le rôle significatif joué par le personnel politique des élus ajoutent une dimension nouvelle dans la conduite des travaux visant à doter les municipalités de politiques liées au développement social. La réflexion à partir des enjeux de développement propres à une communauté et à partir d'une vision de l'action municipale en ce sens est parfois encadrée par des impératifs liés aux *agendas* politiques. Si ces impératifs peuvent être parfois favorables au développement social des communautés, ils sont aussi parfois défavorables selon la vision politique à laquelle adhèrent les élus. Dans la même veine, la sélection et la priorité des actions sont parfois établies en raison de motifs sur lesquels certains de nos informateurs s'interrogent comme la visibilité politique des actions ou encore le contrôle de l'information.

Dans le même ordre d'idée, le changement de garde des élus et des gestionnaires de haut niveau a été mentionné une seule fois dans les mots clés mais est revenu fréquemment lors des entrevues. Ce changement de garde découlant du rythme normal de la tenue des élections municipales a été amplifié dans certaines villes par le processus de défusion municipale. Ainsi, la série de modifications continues dans les structures administratives, les élections municipales et l'attribution des responsabilités aux gestionnaires ont retardé, re-questionné ou reporté des démarches de planification en développement social. Il est intéressant de noter ici que les politiques familiales semblent toutefois avoir, pour leur part, profité des fusions municipales sans être remises en cause par la suite. Le fait que certaines anciennes municipalités regroupées disposaient de politiques familiales a plutôt favorisé une action rapide en vue de doter le nouveau territoire d'une politique applicable à tous, au nom de l'harmonisation des politiques.

La question de la multiplication des politiques et des impacts que cela engendre a été abordée précédemment. Finalement, dans une municipalité, on a retenu que la faible cohésion des organismes communautaires entre eux constituait un facteur défavorable à l'élaboration d'une politique et au développement social comme tel. Cette faible cohésion se traduit par une absence de mobilisation des acteurs communautaires et laisse plus facilement libre cours à la prépondérance d'autres agendas.

Deux autres catégories de mots-clés ont été identifiées. Elles se réfèrent toutes deux à **l'orientation à donner aux politiques liées au développement social**. Six municipalités ont fait référence à des éléments qui s'inscrivent dans une perspective de politiques intégrées mettant l'accent sur l'approche horizontale, l'arrimage, la coordination et la concertation. Dans toutes ces situations, les informateurs ont clairement indiqué que les politiques doivent viser la plus grande complémentarité. Cette recherche se heurte toutefois à certaines difficultés évoquées plus haut comme les pressions en faveur de la multiplication de politiques sectorielles. Les modalités de travail permettant d'éviter la formulation de politiques en silos ne semblent pas si simples à identifier ou à élaborer. Les visées des politiques ou des orientations à leur imprégner ont été identifiées dans cinq municipalités. Dans trois situations, on a indiqué que les politiques s'inscrivant dans la poursuite du développement social doivent, au premier chef, poursuivre l'atteinte de la plus grande participation citoyenne possible. C'est la participation citoyenne qui constituerait même la résultante significative de l'action en développement social, y compris sur le plan de la vie des familles. L'inclusion sociale s'inscrit dans cette même perspective. Dans une municipalité, on a indiqué que l'action municipale en développement social devrait viser notamment le soutien aux organisations du milieu. Selon nos informateurs, c'est l'action des organisations du milieu qui permettrait d'assumer le mieux la cohésion sociale, l'inclusion des personnes et leur participation.

TABLEAU 24: LA FRÉQUENCE DES MOTS CLÉS DES ENTREVUES

Catégories	Mots clés	Fréquence
Leadership positif (11)	Volonté politique (élus)	5
	Volonté administrative	1
	Engagement du communautaire	3
	Mobilisation du milieu	1
	Vision	1
Approche intégrée (6)	Approche horizontale	2
	Arrimage des politiques	2
	Coordination	1
	Concertation	1
Conditions défavorables (6)	Surcharge des élus et limitation des ressources humaines en milieu rural	1
	Complexité des structures (Montréal)	1
	Faible cohésion des organismes communautaires	1
	Importance du personnel politique du cabinet de la mairie	1
	Changements des gestionnaires et des élus	1
	Multiplication des politiques	1
Visées des politiques (5)	Inclusion sociale	1
	Participation citoyenne	3
	Soutien aux organismes du milieu	1
Conditions favorables (4)	Proximité des partenaires	1
	Animation du milieu	1
	Cohésion interne à la municipalité	1
	Suivi	1

CHAPITRE QUATRE : L'ANALYSE GLOBALE DES RÉSULTATS

À la lumière des connaissances découlant du cadre théorique et des résultats obtenus et présentés au cours du chapitre quatre, nous présentons un certain nombre d'observations découlant de nos travaux. Ces observations permettent de faire un premier bilan quant aux orientations des municipalités et à la façon dont elles les actualisent au regard de leur compétence en développement social, que cette compétence s'exerce dans le cadre d'une politique spécifique en développement social ou encore dans le cadre d'autres politiques ou plans d'action qui concourent au développement social. Rappelons que nos travaux ont particulièrement pris en compte la question des interfaces entre les politiques et la question de la participation. Ces observations énoncent également quelques questions susceptibles de participer à la réflexion relative à la gouvernance municipale au regard des diverses politiques et plans d'action contribuant au développement des communautés.

4.1 Une politique qui s'affirme globale mais tend à s'actualiser en mode sectoriel

La vision du développement social à laquelle adhèrent les municipalités de l'échantillon se présente comme une vision large et généreuse mettant l'accent sur la participation à la vie en société, le développement des potentiels individuels et collectifs et l'accession à une part juste et équitable de l'enrichissement collectif. Les informateurs rencontrés ont également défini la politique de développement social comme une politique intégrative, inclusive, globale et aussi transversale tout en soulignant que d'autres politiques contributives au développement social des personnes et des communautés puissent exister simultanément avec une identité propre, comme la politique familiale. Si cette vision globale de la politique de développement social inspire les partenaires, la réalité des choses montre qu'elle tend un peu plus vers une politique, ou plan d'action, de nature sectorielle en raison de deux facteurs : la participation des acteurs et le contenu même des politiques ou des plans d'action.

Si les membres composant les comités d'orientation et de suivi des politiques ou plans d'action proviennent d'horizons variés et larges, les acteurs provenant du secteur communautaire y occupent une place significative et même privilégiée dans certaines situations. Dans une situation, la démarche de travail s'est d'ailleurs effectuée sous une coprésidence municipale et communautaire alors que dans deux autres situations, c'est un organisme communautaire qui a reçu mandat de conduire les travaux. Les acteurs institutionnels sont aussi assez fréquemment proches des acteurs communautaires alors que la présence des acteurs économiques apparaît faible. Soulignons que généralement les acteurs du secteur communautaire interviennent davantage auprès des clientèles et des milieux moins favorisés; ce serait cependant moins le cas pour les organismes communautaires familiaux qui cibleraient plus l'ensemble des familles. En ce sens, les acteurs participant plus spécifiquement aux démarches en développement social sont plus fortement associés aux populations les plus en besoin au plan économique et social, populations qui pourraient bénéficier davantage d'une vision du développement social orienté vers une plus grande équité. Si cette situation peut paraître parfaitement justifiable, elle s'éloigne cependant d'une vision plus large du développement prenant en compte toutes les populations et problématiques sociales.

La faiblesse de la présence des acteurs économiques présente un risque particulier. La fracture entre acteurs sociaux et économiques, fracture observée par moults acteurs et observateurs de la scène publique, peut difficilement s'atténuer dans la mesure où la formulation d'objectifs et d'actions favorables à un développement plus équitable se fait en leur absence. Une telle situation risque au contraire d'isoler davantage les acteurs plutôt que de tenter de créer un terrain favorable à la construction de ponts ou de projets communs, comme le soulignent certaines actions incluses dans les politiques municipales.

Pour sa part, l'analyse des contenus des politiques des quatre municipalités ayant adopté des politiques de développement social nous a montré que les actions centrées vers les populations les plus en besoin, et également vers les organisations communautaires dont l'action visent ces mêmes populations, occupent une place majeure dans les priorités, sans qu'il s'agisse d'actions centrées exclusivement vers ces clientèles. Ce sont particulièrement des actions axées vers l'accès au logement, la reconnaissance et le soutien aux organismes communautaires, l'accès au transport collectif, le soutien aux initiatives des individus et des groupes, les actions contre la pauvreté et celles favorables à l'insertion sociale des personnes.

Ces remarques ne signifient pas que les politiques et plans d'action ne prennent pas du tout en compte l'ensemble des populations et ignorent totalement des défis majeurs du développement social des communautés. Elles veulent simplement souligner que les municipalités semblent avoir fondé leur raison d'agir d'abord en tenant compte de la situation spécifique des personnes et des groupes pour qui la participation sociale et économique est davantage parsemée d'embûches.

Par ailleurs, l'action déployée par les organismes communautaires en faveur de l'implication municipale en développement social et leur rôle dans l'élaboration des politiques et des plans d'action ont trouvé un écho favorable par le fait que la reconnaissance et le soutien aux organismes communautaires sont présentes dans toutes les planifications et plans adoptés à ce jour. Cette même situation semble avoir joué dans les politiques familiales.

Quelques situations présentent un tableau particulier et méritent d'être soumises à la réflexion. Dans une municipalité, la proposition de politique de développement social tient largement compte des questions reliées à la participation citoyenne et à la démocratisation à tel point que cette question apparaît prépondérante. Les informations obtenues laissent croire qu'il s'agit d'une réponse découlant de problématiques particulières dans cette communauté. Dans deux municipalités, on observe que les politiques familiales sont très larges et globales; une de celles-ci stipule même qu'elle intègre les politiques de la culture, du loisir et du sport et de la sécurité publique.

On touche ici aux questions de la définition et de la portée des politiques, de même qu'aux relations entre elles. Notons toutefois que le sens donné à la terminologie utilisée par les informateurs,- globale, intégrative, inclusive, sectorielle, intersectorielle, transversale-, peut varier selon les interlocuteurs et les milieux. Cette question apparaît également reliée à celle de la visibilité des politiques comme si un plan d'action sectoriel, tant pour un type d'intervention ou une population donnée (clientèle) était perçu comme moins important ou comme étant sous la tutelle d'une autre politique. D'une certaine manière, plusieurs des commentaires formulés semblent indiquer qu'une politique est perçue comme un meilleur gage de prise en compte des réalités qu'elle porte.

Il nous apparaît ici pertinent de souligner un paradoxe, à savoir comment concilier le fait qu'une politique puisse être à la fois intégrative de diverses politiques et être simultanément sur le même pied que les autres politiques, comme le disent clairement plusieurs répondants ? Bien qu'il n'y ait pas d'incohérence entre les actions contenues dans les politiques observées, force est de constater toutefois que la politique de développement social ne semble pas jouer actuellement ce rôle d'intégration des politiques malgré la prétention à cet effet.

Une question surgit ici à la suite des observations formulées. Si la politique de développement social s'actualise davantage comme une politique sectorielle au service d'abord des populations confrontées à des limites dans l'accès à la participation sociale au sens le plus large du terme, au même titre que la politique familiale vise une population ou clientèle spécifique et que la politique sur les loisirs et le sport et celle sur la culture concernent un secteur donné de l'activité humaine, n'y a-t-il pas risque de renforcer

la perception ou l'association entre le développement social et les populations démunies? L'association trop exclusive entre développement social et pauvreté est en effet clairement perçue par des informateurs comme présentant le risque de marginalisation de ces préoccupations. D'une part, nombre élus craindraient une forte augmentation des responsabilités municipales auprès de ces clientèles à cause des coûts perçus comme élevés. D'autre part, les clientèles ou populations défavorisées n'ont pas toujours bonne presse dans l'opinion publique. Nous avons également constaté que les politiques familiales et culturelles, seraient perçues de façon très favorable pour positionner les municipalités dans la concurrence entre elles pour attirer de nouveaux résidents et accroître leur développement. Ces politiques seraient associées à une image de marque alors que les politiques de développement social pourraient présenter un risque potentiel de rendre la municipalité un milieu moins désirable et moins favorable aux yeux de nouveaux citoyens socialement et économiquement mieux nantis.

Dans ce contexte, on peut s'interroger sur les meilleures stratégies pour assurer la prise en compte du développement social, sans que d'autres politiques ou plans d'action deviennent perçus comme moins importantes pour autant.

4.2 Des politiques cohérentes

L'examen des politiques de développement social, de la famille, du loisir et des sports a montré qu'elles présentent une bonne cohérence entre elles. Bien que produites dans des démarches successives distinctes, les processus d'élaboration de ces politiques partagent des traits communs qui auraient été, selon les informateurs, favorables à la cohérence entre elles. Ces conditions tiennent au fait que la responsabilité de ces politiques relève généralement d'un même porteur de dossier, -habituellement la direction loisir et sport-, et que les partenaires membres des comités d'orientation proviennent des mêmes organisations pour une bonne part. Des municipalités ont aussi pris des initiatives en vue d'assurer les interfaces entre les politiques ou plans d'action. Mentionnons à cet effet la présence d'un membre du comité de suivi de la politique familiale sur le comité d'orientation de la politique de développement social et la revue des orientations et actions des autres politiques existantes préalablement à l'écriture de la politique de développement social. En outre, au cours de la phase préalable de réalisation d'un portrait ou état de situation de la communauté, les travaux étaient généralement produits en utilisant des grilles de travail définissant de grands champs d'intervention en vue d'éviter l'approche dite en silo.

S'il existe une grande diversité des actions dans les trois politiques examinées, ces actions se regroupent autour de quelques grands champs d'intervention. Rappelons qu'aucune des municipalités étudiées ne dispose à la fois des trois politiques.

Quatre municipalités se sont dotées à la fois de politiques ou de plans d'action en matière de développement social et de famille. Par le nombre et la nature des actions, les quatre municipalités traitent fortement de la qualité des milieux de vie, de l'habitation et de la sécurité. Ce sont des questions reliées de très près au quotidien des personnes, des familles et des communautés. Trois autres questions, abordées dans toutes les municipalités bien que les actions soient moins nombreuses, se trouvent également dans les deux politiques; ce sont l'accessibilité, la reconnaissance et le soutien aux initiatives et organisations du milieu et finalement, la participation et la démocratie.

Trois municipalités se sont dotées à la fois de politiques ou plans d'action en matière de famille et d'activités physiques, de sports et de loisirs. Les champs relatifs à l'accessibilité, la participation et la démocratie et la reconnaissance et le soutien aux initiatives et organismes du milieu sont présents dans les deux politiques et plusieurs actions sont en interfaces. Bien qu'il y ait bon nombre d'actions traitant de la qualité des milieux de vie, de l'habitation et de la sécurité, peu sont communes aux deux politiques.

Au global, pour les trois politiques dans l'ensemble des municipalités, les interfaces sont constamment présentes en matière **d'accessibilité aux services, de reconnaissance et de soutien aux initiatives et organisations du milieu, de participation et de démocratie**. Elles sont également très fortement présentes et manifestent une grande diversité d'action sur les questions touchant de près à la **qualité des milieux de vie**. L'accès au logement, la sécurité, la disponibilité des services de proximité, la qualité de l'environnement, le transport collectif sont des thèmes récurrents dans les politiques. La question de la lutte à la pauvreté s'inscrit en filigrane dans le cadre de ces actions.

Prenant acte également de l'âge des diverses politiques, plans d'action ou même de la tradition d'action des municipalités, -le loisir et le sport étant une fonction exercée depuis fort longtemps alors que les politiques de développement social sont toutes récentes-, les contenus des diverses politiques et les interfaces observées permettent de formuler la proposition suivante : de l'action en loisir et sport qui intégrait les dimensions reliées à la vie communautaire, les politiques familiales et de développement social ont évolué vers une prise en compte élargie des questions reliées à l'accessibilité aux services, à la cohésion sociale et aux préoccupations reliées à l'aménagement et aux conditions des milieux de vie. Cette proposition est toutefois énoncée avec réserve compte tenu de la disparité numérique entre les politiques observées, soient trois politiques en loisir et sport, quatre en développement social et neuf politiques familiales.

4.3 Une synergie variable entre élus, gestionnaires et mouvement associatif

Les informateurs rencontrés ont livré des informations intéressantes sur la nature des liens unissant élus, gestionnaires et partenaires, spécifiquement ceux du mouvement associatif. Nos résultats révèlent que des organismes communautaires ont exercé un leadership important dans la genèse des politiques municipales de développement social. Plusieurs des informateurs rencontrés ont clairement indiqué que les démarches de représentation effectuées par les organismes communautaires ont été la bougie d'allumage qui a favorisé la mise en mouvement de la municipalité vers un processus de planification en développement social. Les corporations de développement communautaire (CDC) en particulier ont été mentionnées comme des partenaires majeurs, bénéficiant déjà, notamment en milieu rural, d'une crédibilité reconnue aux yeux des élus. Les attitudes des organismes communautaires semblent toutefois s'inscrire selon un registre depuis une relation de la collaboration basée sur des convictions communes à la collaboration teintée d'une certaine appréhension envers les élus détenteurs du pouvoir.

Les élus font parfois un peu peur aux organismes partenaires. Provenant d'horizons diversifiés, certains étant moins au fait des questions reliées au développement social ou encore s'inscrivant dans une vision différente du développement, il arrive qu'ils soient parfois perçus plus comme des partenaires qu'il faut convaincre que des alliés dans une cause commune. L'inverse est aussi observable. Des élus manifesterait parfois de la méfiance envers le leadership ou l'engagement d'organismes locaux qu'ils perçoivent menaçant et susceptible de limiter ou de contrer le pouvoir des élus. De fait, au niveau local, le jeu des alliances ou mésalliances peut être complexe en raison de la multiplicité des rôles qui peuvent être joués par les mêmes personnes. Une représentation exercée par un organisme local en faveur d'un engagement accru de la municipalité en développement social risque de recevoir un accueil mitigé si les porte-parole sont associés également à un mouvement potentiellement ou activement en opposition aux élus en place. Nous avons pu, dans quelques municipalités, observer des tensions dans les processus d'élaboration des planifications à cause de la complexité des relations entre les élus et les représentants des organismes du mouvement associatif.

Il semble que dans l'ensemble des municipalités de l'échantillon, les élus seraient généralement peu présents dans l'élaboration des politiques de développement social, à l'exception de ceux exerçant un mandat formel de responsable de cette politique au sein du conseil municipal. Dans une situation, une

permanente d'un organisme communautaire a par la suite été élue au conseil municipal et a porté cette question au sein du conseil. Les élus seraient interpellés davantage à deux niveaux : octroyer un mandat formel pour l'élaboration d'une politique et approuver la politique et le plan d'action. Dans certaines municipalités, on a constaté que la limitation du rôle des élus à ces deux fonctions était susceptible de créer des difficultés en raison du concept même de développement social, méconnu, et dont la définition elle-même peut être déclinée différemment. On craint, en limitant le rôle des élus à l'approbation sans qu'il adhèrent suffisamment ou qu'ils connaissent même suffisamment la question, que le conseil municipal n'accorde pas son aval à une proposition de politique, ou encore qu'il limite son engagement particulièrement à l'égard des actions découlant des politiques.

Dans cette veine, dans certaines municipalités, des échanges formels ont eu lieu entre gestionnaires et élus sur cette question. Des invitations ont été lancées aux élus pour qu'ils s'impliquent dans les consultations publiques. Dans une municipalité, on a organisé une rencontre dite de formation regroupant gestionnaires et élus pour échanger sur le développement social et les problématiques locales.

Par ailleurs, en milieu rural, une dynamique particulière a été portée à notre attention. Les élus sont généralement fortement engagés dans leur communauté mais les municipalités disposent de peu de moyens pour les soutenir. La tâche est de plus en plus lourde et exigeante pour des élus faiblement rémunérés, moins appuyés par des ressources disposant d'expertise, et confrontés à des questions de plus en plus complexes en matière de développement.

Pour leur part, les gestionnaires de services assurent non seulement la continuité des opérations dans les activités municipales mais participent fortement à la cohérence des politiques et des actions. Souvent même, en développement social, ils ont eux-mêmes porté la question auprès des élus et proposé des façons de faire. Les élus, soumis au processus électoral, agissent parfois dans le cadre d'un mandat à durée limitée et, selon la taille des municipalités, dans le cadre d'une organisation politique véhiculant sa vision propre de l'action municipale. Ces deux perspectives d'action, différentes et complémentaires à la fois, créent des tensions qui peuvent être créatrices ou paralysantes, selon les situations. L'élaboration des politiques de développement social est une occasion d'observer des dynamiques fort diversifiées à cet égard.

Dans les municipalités où l'on discerne une bonne proximité entre les acteurs communautaires et les gestionnaires, ces derniers peuvent parfois se trouver en situation délicate s'ils sont perçus des alliés des organismes de la communauté. Ils doivent assurer un état permanent d'équilibre entre leur propre engagement dans la communauté, leur loyauté envers l'employeur, la diversité des choix politiques des élus.

Bien que la dynamique des relations entre acteurs concernés par la politique familiale n'ait pas été étudiée spécifiquement dans le cadre de cette recherche, les informations obtenues permettent de croire que la politique familiale serait moins soumise aux situations dont nous venons de traiter, sans y échapper totalement. L'historique des politiques familiales montre que les élus y ont été fortement associés dès le début et qu'ils sont souvent eux-mêmes des promoteurs actifs de cette politique, et que les tensions entre partenaires sont peu fréquentes.

Dans de rares municipalités, on a toutefois mentionné que l'implication des organismes familiaux et de la population comme telle n'était pas suffisamment forte notamment parce que cette politique n'avait pas son origine dans une demande de la population ou des organisations. On retrouve ici l'idée d'une politique qui origine *d'en haut* et non de *la base* et qui ne produit pas la mobilisation nécessaire pour assurer une adhésion et également une mise en œuvre active par la suite. L'absence ou l'insuffisance de mobilisation ne permettrait pas, selon les informateurs, la mise en place de deux conditions nécessaires à l'actualisation

de la politique soit l'existence d'une fonction de vigilance envers l'action municipale et la présence d'une ressource dédiée à l'animation et au suivi de la politique.

Enfin, l'implication large des municipalités en matière de politique familiale paraît également liée au fait que les questions familiales peuvent être partagées par des personnes et des organisations provenant d'horizons multiples, moins campés idéologiquement. Le développement social est quant à lui fortement associé, pour plusieurs, aux préoccupations communautaires et à un courant social plus associé au courant de gauche.

Par ailleurs, les politiques de loisirs et sports seraient fortement portées par les gestionnaires qui y voient un outil nécessaire pour ancrer cette mission municipale et assurer l'octroi des ressources nécessaires. L'élaboration de ces politiques ne soulèverait pas de difficultés et elles seraient produites en consultation étroite avec les organismes de sport et loisir, notamment les centres communautaires de loisirs là où ils existent.

4.4 La participation citoyenne, un objectif en devenir davantage qu'un processus en construction

Les politiques municipales que nous avons parcourues avec plus d'attention, -développement social, famille, loisirs et sports-, font toutes une place significative à la participation aux diverses facettes de la vie de la collectivité. Plus spécifiquement, la participation démocratique ou citoyenne comme telle, c'est-à-dire la possibilité de faire valoir ses opinions, de contribuer au débat public, d'orienter les choix collectifs, figurent en bonne place dans les orientations et actions des municipalités. Dans la même veine, les planifications et plans d'action font appel à l'importance pour les municipalités de développer des outils d'information et de communication pour rejoindre davantage les citoyens et favoriser leur implication dans la communauté.

L'examen des processus d'élaboration des politiques et plans d'actions montre toutefois que, tant dans la composition des comités d'orientation que lors des consultations publiques, la participation des citoyens se traduit surtout par la participation d'institutions et d'organismes communautaires, ces derniers étant définis comme représentants de la population.

Dans le cadre des comités d'orientation en développement social, deux municipalités sur les huit concernées ont fait place à la présence d'un citoyen non affilié à une organisation. Concernant les consultations publiques, les politiques sur le loisir et le sport ont généralement donné lieu à des consultations limitées auprès des organismes associatifs et des centres communautaires oeuvrant dans ce domaine. Les politiques familiales étudiées dans le cadre de cette recherche ont donné lieu à quelques initiatives intéressantes prenant la forme d'États généraux ou de forums. Elles ont également mises sur une consultation visant particulièrement les organismes intervenant sur les questions familiales.

En matière de développement social où la question de la participation est au cœur de la définition même du développement social, les consultations publiques auprès des citoyens comme tels, sans affiliation à une organisation, ont été somme toute limitées. La participation plus large de la population se résume généralement à une invitation à une rencontre publique. Il apparaît ici que la participation s'inscrit davantage comme une finalité post-élaboration des politiques. Or, les pratiques en développement communautaire et en développement local tendent à favoriser la participation non seulement comme finalité des actions des diverses organisations, mais comme étant au cœur même des processus d'élaboration des orientations. Certes, la participation plus large des citoyens est liée à un certain nombre d'embûches et des expériences locales en ont souvent montré les limites. On s'étonne tout de même ici du fait que la vision propre au développement social n'ait pas donné lieu, selon les informations dont nous

disposons, à des expériences nouvelles pour tenter d'impliquer davantage les citoyens dans le développement de leur communauté. Des municipalités réfléchissent à des modèles de participation, à la manière du budget participatif par exemple, mais aucune de celles ayant adopté une politique de développement social ou étant en processus d'élaboration n'a profité de cette démarche pour expérimenter un processus de participation citoyenne élargie.

Somme toute, les processus mis en branle n'ont pas été une occasion de renouvellement des pratiques ou d'innovations, même si les acteurs communautaires, très présents dans ces démarches, font généralement davantage la promotion de telles approches. Une municipalité a par ailleurs innové en désignant une co-présidence du comité d'orientation, co-présidence assumée par la municipalité et le mouvement communautaire; cette innovation s'inscrit dans le renforcement de la place du milieu communautaire et ne semble pas avoir eu d'incidence sur le relèvement de la participation plus large du citoyen comme tel.

Cette observation s'applique également au processus d'élaboration des politiques familiales. Malgré les remarques précédentes formulées sur des initiatives favorables à la participation citoyenne dans des municipalités ayant élaboré une politique familiale, on note ici aussi que les consultations se sont moins adressées à l'ensemble de la population qu'aux organismes fortement impliqués dans les questions familiales. Ici aussi, l'orientation fondamentale favorable à la participation sociale semble être plus une finalité à atteindre après l'adoption de la politique ou du plan d'action qu'une occasion d'expérimenter et d'innover pour créer le changement dès l'étape initiale du processus de travail.

4.5 Des municipalités comme laboratoires d'innovations sociales

Nous avons vu précédemment que les processus d'élaboration des politiques n'ont pas été perçus comme une opportunité d'innovation au regard d'une participation accrue des citoyens. Les démarches de travail se sont plutôt inscrites dans des processus habituels. Par ailleurs, l'examen du contenu des politiques laisse voir que les politiques recèlent un certain nombre d'initiatives susceptibles d'ancrer davantage les municipalités dans une fonction de transformation des conditions de vie des citoyens et d'une certaine façon, d'exercer une fonction de laboratoire d'innovations sociales.

Les politiques familiales, présentes dans neuf des dix municipalités de l'échantillon, sont porteuses d'actions qui s'inscrivent dans cette perspective. Ainsi, préalablement à une action de promotion de la conciliation famille/travail auprès des entreprises des différents milieux, une majorité de municipalités ont convenu d'inscrire cette action dans les relations de travail avec les employés municipaux, devenant ainsi des promoteurs actifs et potentiellement plus crédibles. Il est également pertinent d'attirer l'attention sur diverses actions en matière de développement du sentiment d'appartenance, de création des liens intergénérationnels et de liens entre les familles, d'accueil des nouveaux arrivants, actions susceptibles de modifier le capital social des communautés et de rehausser l'entraide et la solidarité. Les actions visant l'implication des citoyens dans la prévention en matière de sécurité publique et de développement de pratiques responsables en matière d'environnement participent du même processus.

L'expérience des milieux ruraux dans la mise en œuvre de la politique familiale mérite d'être considérée. Alors que la politique est élaborée au niveau de la MRC, les plans d'action relèvent des municipalités locales, ce qui n'empêche pas la production d'un plan d'action MRC pour des réalisations communes. Il semble que le potentiel d'actualisation de plans d'action ancrés dans la réalité locale à plus petite échelle serait élevé dans la mesure où une ressource dédiée à l'animation et au soutien des comités et plans d'action locaux est disponible.

En matière de loisirs et sport, on note des avenues intéressantes en terme d'innovation au regard de l'évaluation de l'ensemble des services offerts et des équipements des municipalités en vue de diversifier

l'offre, d'en rehausser l'accessibilité globale et de mieux répondre aux diverses clientèles municipales. Une attention particulière est portée aux clientèles démunies et aux enfants présentant un handicap. On souhaite également innover en développant de nouvelles activités de plein air qui seraient reliées à des activités culturelles, patrimoniales et touristiques pour rejoindre des clientèles moins actives physiquement et les mettre en activité physique autrement à partir de leurs intérêts.

Les quatre municipalités ayant adopté une planification ou un plan d'action en développement social mettent fortement l'accent sur l'accès au logement social mais dans une perspective d'intégration dans le tissu urbain, en favorisant la mixité sociale et en favorisant des mesures aptes à augmenter la qualité de vie dans les grands ensembles. D'autres municipalités en processus d'élaboration des politiques anticipent des avenues pour renforcer la participation citoyenne notamment par des conseils de quartiers, la création d'une fonction de vigie en vue d'observer et de documenter l'évolution des tendances sociales au niveau municipal, ou encore la mise en place éventuelle d'un budget participatif.

4.6 Des conditions favorables ou non à l'action municipale

Nous avons identifié un certain nombre de facteurs favorables à l'élaboration de politiques de développement social et de politiques familiales. Si les travaux du CAMF font état des bilans positifs des plans d'action des politiques familiales, rappelons que les politiques de développement social sont nettement plus récentes et ne bénéficient pas de soutien de la part du Ministère des affaires municipales et des régions, alors que la politique familiale est soutenue par le Ministère de la famille et des aînés. À ce jour, seules quatre municipalités ont adopté des politiques et plans d'action en développement social et en ont amorcé la mise en œuvre. Cette expérience, quoique jeune, recèle quand même certains enseignements. Par ailleurs, si les politiques familiales se sont largement répandues avec l'existence du programme de soutien du MFA, dont les volets de formation et de suivi assumés par le CAMF, elles avaient commencé à voir le jour avant ce programme dans une soixantaine de municipalités. Le soutien du ministère a cependant agi comme effet de levier dans la multiplication des politiques.

Le facteur le plus favorable à la genèse de ces politiques a été, comme l'ont souligné les informateurs, l'importance d'un leadership fort et crédible dans la décision d'agir des municipalités, tant le leadership des élus que celui des gestionnaires et des organismes communautaires. Le leadership des organismes communautaires doit se comprendre dans une perspective plus large. Il représente une force de pression s'exerçant sur les élus, force inégale selon les milieux en fonction de la largeur du membership des organisations concernées. C'est aussi une force de pression qui souvent s'exerce publiquement et non seulement par des représentations discrètes après des élus.

La présence au sein des municipalités d'une équipe de gestionnaires et de professionnels, bien au fait des questions portées par les diverses politiques, et capable d'accompagner les élus dans leur réflexion quant au rôle des municipalités dans ces différents domaines, s'avèrerait être un outil majeur. L'expertise des gestionnaires et des professionnels influencerait grandement la prise de décision et l'avancement des processus. Certaines situations ont montré que des connaissances et habilités stratégiques des gestionnaires et professionnels sont utiles pour dénouer les tensions existantes parfois entre les différents partenaires et les élus.

Bien que l'expérience soit trop limitée pour en tirer des conclusions définitives, il y a lieu de souligner la pertinence d'identifier un poste budgétaire distinct qui s'ajoute aux budgets réguliers pour assurer le suivi des politiques adoptées en développement social. Des informateurs ont fait référence à l'intérêt que cette perspective soulève en terme de potentiel de mobilisation des acteurs. D'autres qui y réfléchissent et une municipalité en ayant fait l'expérience soulèvent aussi le risque potentiel de simples déplacements de postes budgétaires sans effet multiplicateur autre que la visibilité des décisions prises. Nous avons

également fait amplement référence, dans les chapitres précédents, de l'importance de disposer d'une structure d'appui, essentiellement des ressources humaines de type conseil dédiées à l'élaboration et à l'actualisation des politiques, notamment en assurant le soutien et l'animation continue des milieux. L'expérience probante de la politique familiale dans les deux MRC observées pourrait inspirer la réflexion sur le type de soutien à accorder à l'élaboration et à l'actualisation des politiques dans les arrondissements ou quartiers urbains des municipalités de grande taille.

Par ailleurs, les municipalités ne semblent pas identifier de pertinence à produire une politique du loisir et du sport, domaine où elles sont engagées fortement et depuis très longtemps. Si l'on considère que les politiques culturelles sont également fort présentes, on peut formuler l'hypothèse que l'élaboration d'une politique est vue, entre autres, comme un outil permettant d'ancrer un domaine d'intervention dans l'action municipale. Politique familiale, culturelle, de développement social, toutes correspondent à des domaines d'activités dont l'histoire est plus récente et, de plus, toutes ont fait l'objet d'interventions extérieures pour promouvoir l'action municipale. Les actions extérieures ont été des programmes ministériels ou encore des actions de promotion d'organismes reliés au secteur associatif.

Enfin, l'adoption d'une politique en développement social ne constitue toutefois pas une garantie d'action par la suite notamment en raison de facteurs politiques ou administratifs. Changement de gestionnaires, élection d'un nouveau conseil municipal, bouleversement des dynamiques locales au rythme des défusions dans certaines municipalités, prise de conscience des coûts potentiels reliés à l'actualisation, crainte du désengagement de l'État central dans les questions sociales, limites et contraintes de la fiscalité municipale ont été évoqués par les informateurs pour expliquer le fait que les politiques adoptées ont été peu actualisées à ce jour ou encore, pour expliquer également que les processus d'élaboration demeurent sur les rails dans certaines municipalités.

4.7 Une réflexion souhaitable sur la gouvernance municipale

La recherche nous a permis de constater une situation à tout le moins surprenante. Le législateur a voulu renforcer l'action municipale en développement social pour huit grandes villes du Québec en faisant de cette question une compétence obligatoire. Il n'a cependant pas défini le sens à apporter au concept de développement social ni précisé de biens livrables et de modalités de reddition de comptes. Le moyen pour donner suite à cette compétence relève des municipalités elles-mêmes. Pourtant, malgré la clarté de l'article de la loi, la perception courante, même chez un certain nombre de gestionnaires, est à l'effet que la production d'une politique de développement social constitue une avenue obligatoire pour s'acquitter de cette obligation.

Cette compétence demeure facultative pour les autres municipalités y compris les villes de taille moyenne. Toutefois, elle est également devenue obligatoire pour les MRC avec la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme sans que cette question ait suscité de débats. On n'a pas constaté, à ce jour, de pressions accrues sur l'ensemble des MRC pour qu'elles se dotent d'une politique en développement social comme cela a été le cas pour les grandes villes. Les MRC actuellement en action dans ce sens se situent davantage dans des régions administratives actives en développement social depuis l'époque des forums initiés par le Conseil de la santé et du bien-être. Ces régions avaient déjà mis l'accent sur l'implication des MRC en développement social.

Pour la majorité des municipalités, le choix de produire une politique s'inscrit dans une tradition ou un choix de gestion qui apparaît plus favorable à l'ancrage de cette responsabilité particulièrement en vue d'assurer la disponibilité des ressources requises pour en assurer l'actualisation. Dans la perspective où la politique de développement social est aussi défini comme une politique globale et transversale et non pas

sectorielle, elle est vue comme un outil favorable en vue d'assurer une plus grande cohérence dans l'action municipale et entre l'ensemble des politiques qui concourent au développement social.

Si la recherche de cohérence interne des politiques ou plans d'action municipaux n'apparaît pas présenter de problèmes en raison notamment de la concentration de la responsabilité des politiques dans une même direction, le nombre de politiques et de plans d'action tend à se multiplier constamment et complexifie particulièrement les activités de suivi des politiques. Les partenariats se multiplient et grugent une part significative de l'énergie des gestionnaires, mais également des différents partenaires. À ce jour, il semble que la multiplication des tables de concertation soit le seul modèle retenu. Dans plusieurs municipalités, on s'interroge sur d'autres façons de faire et la question est actuellement à l'ordre du jour des préoccupations des villes centres. Toutefois, comme les politiques dédiées à un secteur d'activité ou à une clientèle semblent être les avenues perçues comme les plus aptes à assurer la véritable prise en compte d'une question ou des besoins d'une population donnée, il semble que la mise en place de mécanismes spécifiques à chaque situation apparaît également essentielle quant au suivi des politiques.

Nonobstant ces constats, la totalité des informateurs se questionne également sur les interfaces entre les politiques, surtout dans une perspective visant à faire en sorte que les actions sur le terrain soient cohérentes et puissent exercer un effet multiplicateur les unes sur les autres, au bénéfice des personnes et des communautés. Ce questionnement prend de plus en plus de place dans un contexte où les pressions en faveur de l'élaboration de politiques auraient tendance à prendre de l'ampleur. Selon les informateurs rencontrés, la multiplication des politiques et donc des interfaces potentielles peut en effet rendre plus complexe la formulation d'une vision cohérente et la mise en œuvre des actions. Les pressions en faveur de la multiplication des politiques proviennent tout autant des commandes gouvernementales, tel la loi 56, que de la pression des organismes du milieu ou des engagements électoraux des élus municipaux. Il est également indéniable que l'apparition de chaque nouvelle politique ou plan d'action s'adressant à un domaine d'intervention ou à une clientèle spécifique porte en elle la possibilité que d'autres groupes en réclament également, comme si l'absence de politiques ou de plans d'action créait des orphelins. On retrouve ici, d'une certaine façon, l'application du vieux principe de droit qui affirme que, plus on énumère, plus on exclue.

Dans ce contexte, nos informateurs se questionnent sur le modèle actuel qui est de répondre à la demande de multiplication des politiques. Y aurait-il d'autres avenues pour que les municipalités puissent se donner une vision cohérente du développement de leur communauté? De plus, la quantité, la similarité et même la synchronisation des démarches de planification produites par des organisations partenaires ou sur d'autres bases territoriales ajoutent à la complexité et contribuent également à la multiplicité des lieux de concertation. Pensons ici notamment aux projets cliniques des centres de santé et de services sociaux, aux plans d'action locaux et régionaux en santé publique, aux plans d'action locaux en emploi des centres locaux de développement, aux plans d'aménagement des MRC, aux plans quinquennaux des conférences régionales des élus. Ces lieux de concertation se comptent parfois à la dizaine dans certaines municipalités, du moins celles de plus grande taille, et grugent une partie considérable du temps de travail des gestionnaires et des intervenants. Chaque organisation ou chaque politique ou plan d'action réclame sa structure de concertation où se retrouvent souvent les mêmes acteurs, seul le leadership change. Des informateurs se demandent si le *je suis ton partenaire dans ton plan et tu es le mien dans mon plan* pourrait se conjuguer sur un autre modèle moins énergivore et peut-être plus efficace. Pour nombre de nos informateurs, ce temps n'est pas toujours perçu comme étant l'investissement le plus profitable dans une perspective où l'on voudrait mettre l'accent sur l'action plus que sur la parole et l'écriture.

En écho à ces préoccupations municipales, mais également en se rappelant la question de la définition du développement social comme politique intégrative ou sectorielle, les municipalités ne semblent pas avoir trouvé d'autres avenues que celle de poursuivre la multiplication des politiques et plans d'action, en réponse à des pressions externes ou internes.

Si le développement social est une question transversale à la quelle concourent de multiples interventions dans l'ensemble des domaines de l'action municipale, doit-on tenter de l'enfermer dans une seule politique ou encore d'en faire plutôt une politique sectorielle et de risquer de la ramener à une politique visant davantage les populations moins favorisées et par le fait même, moins désirable pour des municipalités qui tentent de se positionner dans un univers compétitif pour attirer de nouveaux résidents ou encore pour préserver un tissu social spécifique ? Faut-il également une politique culturelle, une politique familiale, une politique sur l'accessibilité, une politique de développement durable, chacune suivie de son plan d'action spécifique, et bien d'autres encore et multiplier les instances de concertation ? Comment les municipalités peuvent-elles assurer un développement répondant aux impératifs du développement humain et aux défis actuels de la société en évitant la lourdeur bureaucratique. L'adoption d'une vision stratégique ou d'un plan de développement, comme le stipule la loi, accompagnée de plans d'action à durée de vie limitée mais avec des biens livrables identifiés, pourrait-elle être une avenue à la fois suffisante et mobilisatrice pour les citoyens, les organismes, les élus et les gestionnaires, en faveur de l'action municipale et du développement?

CONCLUSION

Cinq années après la création des grandes villes, et tenant également compte de la modification à la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la prise en compte du développement social par les municipalités se présente comme un processus parsemé d'embûches et de contraintes. Moins de la moitié de notre échantillon composé majoritairement de villes ayant une compétence obligatoire en la matière ont adopté une politique ou un plan d'action en développement social.

La recherche a permis d'observer la présence d'une certaine confusion entre la compétence formulée dans la loi et la compréhension partagée par des élus, gestionnaires et partenaires. Si la loi précise que les villes doivent se doter d'un plan de développement tenant compte notamment du développement social, la perception de plusieurs acteurs est à l'effet que les villes ont une obligation de produire une politique de développement social, comme si les attentes de certains interlocuteurs étaient devenues la norme.

Des difficultés importantes ont été identifiées et tendent à refroidir l'ardeur des municipalités à s'impliquer en développement social, au-delà des modalités retenues pour ce faire. Ces difficultés tiennent à l'absence de concepts clairs et partagés, absence qui fait en sorte que le développement social est véhiculé comme étant à la fois un concept intégrateur et un domaine d'intervention sectoriel. À cet égard, le rapport entre les diverses politiques qui concourent au développement social comme la politique familiale et celle du loisir et du sport, n'est pas toujours clair. Bien que la majorité des acteurs voient la politique de développement social comme une politique globale et intégrative, il semble bien qu'elle s'actualise le plus souvent davantage comme une politique sectorielle. Les principaux partenaires sont issus des organismes sociocommunautaires et les orientations restent fortement liées aux préoccupations traditionnellement vues comme sociales, au bénéfice des populations présentant de plus grands besoins d'insertion sociale.

Les difficultés tiennent également à la crainte du transfert de responsabilités gouvernementales vers le niveau local sans l'octroi des ressources nécessaires, aux limites de la fiscalité municipale, aux divergences idéologiques quant au rôle des municipalités et à l'orientation à donner aux politiques. La question des relations entre citoyens, représentants d'organismes, gestionnaires et élus recèlent également des dynamiques diverses et parfois chargées de tensions, rendant complexes la synergie des acteurs.

Par ailleurs, le choix de produire une politique est perçu comme offrant une visibilité accrue et potentiellement une meilleure prise en compte des enjeux par les municipalités. Des propos recueillis indiquent toutefois que l'actualisation des orientations dépend fortement d'un certain nombre de facteurs, comme la présence d'un leadership local fort et la disponibilité de ressources dédiées au soutien et à l'animation des milieux et à l'actualisation des politiques.

Bien qu'aucune des municipalités de l'échantillon ne dispose actuellement à la fois des trois politiques observées, l'analyse des interfaces existantes, quoique limitées, a montré une bonne cohérence entre les orientations et les actions liées au développement social, à la famille et au loisir et au sport. De nombreuses actions devraient permettre aux municipalités d'innover et de trouver des avenues pour mieux répondre aux besoins diversifiés et changeant des populations. Les défis relatifs à la démographie, à la production et au partage de la richesse, à l'insertion des nouvelles populations et à la cohésion sociale notamment demandent des réponses adaptées et les municipalités peuvent y contribuer de différentes manières. On a également noté que les politiques de développement social et les politiques familiales tiennent davantage compte des préoccupations reliées à l'aménagement des milieux de vie. La cohérence des orientations et des contenus serait fortement liée au fait que ce sont essentiellement les mêmes acteurs qui participent à l'élaboration des diverses politiques.

Les municipalités s'interrogent cependant devant la multiplication des politiques, la lourdeur et la complexité des processus d'élaboration, les défis reliés à leur actualisation et les risques potentiels d'incohérence entre les politiques. La multiplication des politiques se traduit par une prolifération et un alourdissement des mécanismes de concertation sur le territoire. Peut-être y aurait-il lieu de s'interroger davantage sur le modèle actuel qui tend à multiplier les politiques au profit d'une façon de faire qui, comme souhaité par les informateurs, mettrait davantage l'accent sur l'action que sur la production de politiques.

La recherche a également permis de constater que l'association courante du développement social avec les préoccupations perçues comme étant d'abord celles des populations défavorisées et des milieux davantage associés au mouvement communautaire, pourrait constituer un frein à l'élaboration d'une politique ou d'un plan d'action de même qu'à la capacité d'une politique de développement social de jouer un rôle intégrateur dans le développement des municipalités. Les élus sont particulièrement sensibles à cette question et les acteurs de l'économie libérale sont peu présents dans l'élaboration des politiques. On peut dans ce contexte, s'interroger sur le fait que la politique de développement social puisse assurer cette fonction d'intégration.

La participation citoyenne dans l'élaboration de ces trois politiques se définit largement par la participation du mouvement associatif, identifié comme le porte-parole des citoyens. Il est étonnant de constater que la participation des citoyens comme tels, pourtant au cœur du développement social et également au cœur des orientations de la politique familiale et de la politique du loisir et du sport, demeure généralement une finalité découlant des politiques plus qu'un processus en mouvement.

Enfin, si le mouvement lancé par la réforme municipale au regard du développement social peut sembler, à première vue, prendre racine lentement, il faut souligner qu'il s'agit là d'un changement majeur dans la conception même que de nombreux citoyens, organismes, gestionnaires et élus se faisaient du rôle d'une municipalité. La recherche nous indique qu'il serait peut être pertinent de réfléchir davantage sur les moyens à mettre en place pour enraceriner encore plus cette volonté de renforcer le niveau local de gouvernement. Parmi ces moyens, soulignons l'existence de programmes de soutien aux nouvelles politiques, la disponibilité de ressources locales dédiées à l'animation des milieux et la révision de la fiscalité municipale. Dans certaines municipalités, les processus initiaux visant l'élaboration d'une politique de développement social sont stagnants et il semble y avoir un effrètement de la volonté de poursuivre en ce sens. La prise en compte du développement social par les municipalités recèle un fort potentiel en vue d'améliorer les conditions de vie des individus et des communautés. Mettre en place l'ensemble des conditions favorables à un meilleur ancrage de ces préoccupations est un défi encore à relever.

ANNEXE A : LETTRE AUX MUNICIPALITÉS

ALLIANCE DE RECHERCHE UNIVERSITÉS ET COMMUNAUTÉS
Innovation sociale et développement des communautés

Gatineau, le 11 octobre 2006

Objet : Invitation à collaborer à un volet de la recherche portant sur l'innovation sociale et le développement des communautés

Madame, Monsieur,

L'Université du Québec en Outaouais s'est récemment vue accorder une *Alliance de Recherche Universités et Communautés* en vue de poursuivre l'examen des pratiques innovatrices des communautés locales et des régions autour des thématiques liées au développement social et au développement local. Dans le cadre de cette recherche, la question du rôle et de la contribution des municipalités au développement social occupe une place importante. Cette question est aussi au cœur des préoccupations du Carrefour Action municipale et Famille qui s'y intéresse depuis de nombreuses années et qui est un partenaire de l'Alliance.

De nombreuses municipalités du Québec se sentent de plus en plus concernées par le développement social et surtout par le lien à établir entre les diverses politiques en cours de réalisation ou récemment adoptées : politiques et plans d'action en matière de familles, de loisirs et sports ou de vie communautaire. Dans ce contexte, nous venons par la présente vous inviter à participer à l'élaboration d'un état de situation portant sur l'existence d'une politique ou d'un plan d'action en développement social, sur la participation des acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre, et sur les interfaces entre les diverses politiques ou plans d'action.

Dans un premier temps, vingt-deux municipalités et MRC du Québec, dont la vôtre, ont été identifiées en vue de nous permettre de compléter un premier état de situation. Pour ce faire, vous êtes invité(e) à compléter le questionnaire ci-joint et à nous le retourner par courriel dans les prochains jours à l'adresse suivante : codes@sympatico.ca ; nous pourrions par la suite communiquer avec vous par téléphone pour des informations complémentaires. Si vous le préférez, il est aussi possible pour nous de compléter le questionnaire par entrevue téléphonique; faites-nous savoir votre préférence. Veuillez noter que dans un cas ou l'autre, le temps de réponse au questionnaire ne devrait pas dépasser de dix à quinze minutes au maximum.

Dans un deuxième temps, nous constituerons un échantillon de quelques municipalités pour approfondir notre connaissance. Les municipalités concernées seront invitées à participer à une entrevue en direct. Nous nous déplacerons alors dans les territoires concernés.

Nous souhaitons vivement que vous accepterez de collaborer à cette recherche et nous vous en remercions. Pour information ou pour prendre entente sur les modalités de réponse à la grille ci-jointe, nous vous invitons à communiquer avec Monsieur Georges Letarte au numéro de téléphone suivant : 418-886-2667, ou encore par courriel à l'adresse courriel indiquée plus haut.

Veuillez recevoir nos salutations les plus cordiales.

Lucie Fréchette, Denis Bourque,
Département de travail social et de sciences sociales
Université du Québec en Outaouais
Jacques Lizée,
Carrefour Action municipale et Famille

ANNEXE B : GRILLE À COMPLÉTER SUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

**PROJET : Interfaces entre les politiques : Développement social, Familles, Loisirs et vie communautaire
ARUC-ISDC/Université du Québec en Outaouais**

Identification du répondant :
Municipalité ou MRC :

A : Identification des politiques ou plans d'actions de la municipalité (cochez) :

	aucune démarche prévue	en projet	en cours d'élaboration	complété	adopté
Développement social					
Famille					
Loisirs, sports et vie communautaire					

B : À quelle définition du développement social la municipalité se réfère-t-elle dans le cas où une démarche est prévue, est en cours ou a conduit à l'adoption d'une politique ou d'un plan d'action ?

C : S'il y a lieu, qui assume ou a assumé le rôle de porteur du dossier au cours du processus d'élaboration d'une politique ou d'un plan d'action en développement social (cochez et expliquez au besoin)?

Membre du conseil municipal ou du conseil des maires	
Cadre ou professionnel de la municipalité	
Mandat confié à une organisation externe	
Autre (précisez)	

D : S'il y a lieu, d'où origine la décision d'entreprendre un processus d'élaboration d'une politique ou d'un plan d'action en développement social (cochez et expliquez au besoin)?

Obligation légale faite à la municipalité par la Loi 170	
Initiative des élus ou de la structure administrative de la municipalité	
Représentation de groupes ou d'organismes locaux ou régionaux	
Autre (précisez)	

E : Quel processus d'élaboration de la politique ou du plan d'action de développement social se rapproche le plus de celui pour lequel la municipalité a opté (cochez et expliquez au besoin)?

Élaboration à l'interne des structures administratives sans consultation externe	
Élaboration à l'interne des structures administratives avec consultation de groupes ou d'organisations	
Élaboration à l'interne des structures administratives avec consultation par des assemblées publiques	
Élaboration par un comité multipartite de groupes, d'organisations ou de citoyens sans autre consultation externe	
Élaboration par un comité multipartite de groupes, d'organisations ou de citoyens avec consultation externe de groupes ou d'organisations	
Élaboration par un comité multipartite de groupes, d'organisations ou de citoyens avec consultation par des assemblées publiques	
Élaboration par un processus de mobilisation des citoyens et des communautés (expliquez)	

Autre processus (précisez)	
----------------------------	--

F : S'il y a lieu, pourriez-vous indiquer quels sont les mécanismes adoptés pour assurer la mise en oeuvre et le suivi de la politique ou du plan d'action en développement social? Quels sont les rôles respectifs de la municipalité et des autres acteurs s'il y a lieu ?

Dossier confié à un élu	
Dossier confié à un cadre ou professionnel de la municipalité	
Dossier sous la responsabilité d'un service de la municipalité (précisez lequel)	
Dossier sous la responsabilité d'un comité de suivi interne de la municipalité	
Dossier sous la responsabilité d'un comité de suivi multipartite avec participants provenant d'organismes locaux ou régionaux	
Autre (précisez)	

Commentaires généraux :

MERCI DE VOTRE PRÉCIEUSE COLLABORATION

- Ce questionnaire peut être retourné par courriel : codes@sympatico.ca
- SVP, faire parvenir toute documentation écrite pertinente par courrier seulement à l'adresse suivante : Georges Letarte, 912, Garneau, Saint-Antoine-de-Tilly (QUÉBEC), G0S 2C0

ANNEXE C : GRILLE D'ENTREVUE

Interfaces entre les politiques ou plans d'action : Développement social, Familles, Loisirs, sports et vie communautaire : Canevas d'entrevue

<p>ORIGINE DE LA DÉMARCHE</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Si Loi : référence légale ➤ Accueil par les élus ➤ Accueil par le personnel ➤ Si milieu : comment ➤ Accueil par les élus ➤ Accueil par le personnel administratif 	<p>PORTEUR DU DOSSIER</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Qui ➤ Adhésion à ce choix ➤ Motivations du choix ➤ Qualification des relations entre les élus et le personnel ➤ Impacts de ce choix au plan stratégique 	<p>PROCESSUS D'ÉLABORATION/PARTICIPATION DE LA POPULATION</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Composition du comité responsable ➤ Schématisation du processus ➤ Motivation du processus adopté ➤ Si amorcé ou complété : choix du processus était-il adéquat ? correctifs à apporter ➤ Adhésion interne et externe au processus ➤ Existence de tensions entre les services/programmes concernés à l'interne ➤ Modalités d'arrimage entre le DS et les autres politiques associées au DS 	<p>MÉCANISMES DE SUIVI</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Schématisation du mécanisme et modalités ➤ Composition ➤ Adhésion interne et externe ➤ Échéances
<p>SI DÉMARCHE NON AMORCÉE OU NON DÉCISION</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Causes ➤ Obstacles à lever ➤ Conditions gagnantes 	<p>DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Provenance de la définition ➤ Adhésion/Définition consensuelle ou non ; nature des divergences ➤ Politique globale ou politique sectorielle ➤ Identification des programmes/services/secteurs d'activités de la municipalité concernés par le dev. social 		<p>AUTRES QUESTIONS</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Si c'était à refaire, même démarche ? correctifs ? conditions favorables ? obstacles à lever ? ➤ gains escomptés d'une telle démarche ➤ comment une telle démarche peut-elle être promu auprès des élus, des groupes et organismes, de la population ?
<p>DÉMARCHE EN PROJET/EN COURS/COMPLÉTÉE/ADOPTÉE</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Echéance prévisible ➤ Si obstacles : identifiez : internes, inter-services, externes ➤ Si éléments facilitateurs : identifiez 		<p>AUTRES POLITIQUES : familles, lsvc, autres politiques sectorielles</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Lesquelles : ➤ D'où origine l'initiative ➤ En quoi les processus diffèrent-ils et pourquoi ➤ Ce qui distingue ces politiques d'une politique de développement social ➤ Mécanismes pour assurer l'arrimage et la cohérence entre ces politiques ➤ Existence de zones de conflits entre les politiques ➤ Bilan de l'expérience entre ces politiques 	

ANNEXE D : CHAMPS D'ACTION DES POLITIQUES OU PLANS D'ACTION EN DÉVELOPPEMENT SOCIAL, FAMILLE, LOISIRS ET SPORTS

Cibles d'intervention des politiques ou plans d'action	D			P			F			M			R			C			V			T			B			L			
	F	L		D	F		D	F		D	F		F			F	L		F			F	L		F	L	D	F			
QUALITÉ DES MILIEUX DE VIE, HABITATION ET SÉCURITÉ																															
Développement de milieux de vie sécuritaires, action sur les problématiques urbaines, violence		x		x	x			x		x	x			x			x								x			x	x	x	x
Prévention en sécurité publique et environnement		x		x	x									x											x				x		
Implication des citoyens dans la prévention du crime et la sécurité publique		x			x																				x				x		
Sécurité dans les déplacements, voirie, circuits des écoliers		x		x	x									x			x											x	x		
Sensibilisation et soutien aux pratiques responsables en développement durable: récupération, éco-quartier, propreté, pistes cyclables, qualité de l'environnement		x	x	x	x					x	x			x											x			x			
Aménagement d'espaces verts										x				x											x				x	x	
Accessibilité aux services de proximité		x		x																					x						
Aménagement des quartiers en tenant compte des services de proximité et du transport, transport actif		x		x	x					x				x											x					x	
Augmentation offre de jardins communautaires et collectifs					x																										
Planification d'une intervention adéquate dans les situations de sinistre, assurance de la couverture de risques police incendies		x																											x	x	
Développement du transport collectif, transport en commun, communautaire, innovateur		x		x	x			x	x					x											x				x	x	
Accès à la propriété, au logement social, révision du zonage (bi-génération), répartition du logement social sur tout le territoire, création de logements supervisés, de logements accessibles, mixité sociale, qualité de vie des grands ensembles, rénovation des bâtiments, recyclage des bâtiments, logement pour les personnes âgées, salubrité, aménagement évitant la création de ghettos		x		x	x			x	x					x														x	x		
Réglementation des résidences personnes âgées																															
ADAPATATION DES SERVICES ET DES ACTIVITÉS AUX DIFFÉRENTES CLIENTÈLES																															

Cibles d'intervention des politiques ou plans d'action	D			P			F			M			R			C			V			T			B			L			
	F	L		D	F		D	F		D	F		F			F	L		F			F	L		F	L		D	F		
Évaluation et planification des services et infrastructures en fonction des besoins des familles, diversification de l'offre de services selon les besoins des familles; intensification de l'offre		x					x	x		x						x	x		x						x				x		
Activités adaptés pour adolescents																x															
Développement de nouvelles modalités d'activités de plein air reliées aux activités culturelles, patrimoniales, touristiques pour joindre des clientèles moins actives physiquement; favoriser le transport actif			x														x		x										x		
Développement, accessibilité et sécurité des infrastructures de sports et loisirs, diversité de la programmation			x		x		x						x				x		x							x	x	x			
Reconnaissance de toutes les dimensions du loisir, communautaire, sportif, plein air, scientifique, éducatif, fêtes populaires					x												x		x									x			
Soutien aux événements sportifs : de haut niveau, de nature communautaire			x															x									x	x			
Développement d'activités de stimulation et socialisation pour les jeunes enfants									x																				x		
Augmentation de la capacité d'insertion des enfants handicapés aux activités de loisirs																x	x														
Développement de lieux de rencontres pour jeunes et jeunes adultes, insertion sociale des jeunes									x																				x		
Entente avec les milieux scolaires pour rehaussement de l'utilisation des équipements					x													x													
RENFORCEMENT DU CAPITAL SOCIAL																															
Développement du sentiment d'appartenance envers le milieu, actions contre l'isolement		x					x	x		x															x			x	x		x
Soutien aux activités favorisant les liens intergénérationnels		x			x		x			x	x					x									x				x		
Soutien aux activités favorisant les liens entre les familles, promotion de la famille		x			x																				x				x		
Synchronisation des activités sur le territoire en fonction du quotidien des familles					x			x																							
Promotion positive de l'immigration																												x	x		
Soutien aux activités d'intégration des immigrants					x				x	x															x						
Développement de mécanismes d'accueil des		x						x		x															x						

Cibles d'intervention des politiques ou plans d'action	D			P			F			M			R			C			V			T			B			L														
	F	L		D	F		D	F		D	F		F		F	L		F		F	L		F	L		F	L		D	F												
nouveaux arrivants et nouvelles familles																																										
Insertion sociale des personnes âgées										x																																
RECONNAISSANCE ET SOUTIEN AUX INITIATIVES ET ORGANISATIONS DU MILIEU																																										
Reconnaissance des organismes dans une perspective de soutien : financier, professionnel, technique		x	x	x	x			x			x	x			x			x	x		x			x	x			x	x	x	x											
Soutien aux individus et groupes dans la mise en œuvre de projets communautaires, projets en développement local, soutien à l'innovation sociale		x			x			x										x													x	x										
Reconnaissance et soutien au bénévolat		x			x	x																												x								
Soutien à l'émergence de projets en économie sociale dans les vieux quartiers																																			x							
Soutien aux organisations sportives de tous niveaux : d'initiation, de récréation, de compétition et d'excellence; reconnaissance et promotion du bénévolat				x																																x						
Développement du partenariat avec les diverses organisations de sports et loisirs				x																																	x	x	x			
ACTIONS CENTRÉES AUPRÈS DES CLIENTÈLES DÉMUNIES																																										
Dépistage des familles en difficulté pour fin de référence aux organismes d'aide												x	x																													
Adaptation de l'offre de services municipaux de la ville aux clientèles démunies		x	x	x																																		x	x	x		
Soutien aux initiatives locales contre la pauvreté					x																																		x	x	x	
Soutien aux actions en sécurité alimentaire					x	x						x																														
Développement d'une approche intégrée dans les zones de défavorisation					x							x																												x	x	
Développement des ressources aux SDF					x																																					
SOUTIEN À LA PARENTALITÉ																																										
Soutien aux besoins familiaux des employés municipaux, conciliation famille-travail à la ville, promotion de la conciliation FT auprès des entreprises et organismes du milieu		x				x																																				

Cibles d'intervention des politiques ou plans d'action	D			P			F			M			R			C			V			T			B			L		
	F	L	D	F	D	F	D	F	D	F	F	L	F	L	F	L	F	L	F	L	F	L	F	L	F	L	D	F		
Soutien et répit aux parents	x								x																					
Répit et soutien aux aidants naturels, famille	x								x					x																
Accessibilité des services de garde sur le territoire, et qualité, horaire adapté aux besoins, et période estivale	x			x			x							x													x			
Mesures facilitant la vie des parents a la vie municipale				x																										
Sensibilisation et reconnaissance des entreprises valorisant conciliation FT	x																											x		
FORMATION ET EMPLOI																														
Soutien à la création d'emplois et à la recherche d'emplois, insertion au travail				x			x																					x		
Lutte au décrochage scolaire, accès à la formation continue et professionnelle							x																							
Soutien aux entreprises familiales et des nouveaux arrivants																												x		
Soutien aux initiatives permettant accès à l'emploi aux personnes éloignées du MT; sensibiliser a la formation en entreprises pour la main d'œuvre non spécialisée				x																								x		
Prévention de l'analphabétisme																														
SANTÉ																														
Promotion de la pratique des sports et de l'activité physique, et en famille				x																										
Disponibilité de l'offre d'aliments sains dans les lieux de loisirs publics																														
Promotion de l'action en synergie en prévention promotion de la santé				x																										
ACCESSIBILITÉ																														
Accès équitable aux ressources pour les citoyens																														
Accessibilité aux services et activités; physique, horaire, coûts, services de proximité, handicapés, accompagnement d'enfants handicapés				x																										
Accessibilité aux arts et à la culture																														

Cibles d'intervention des politiques ou plans d'action	D			P			F			M			R			C			V			T			B			L								
		F	L	D	F		D	F		D	F			F			F	L		F			F	L		F	L		F	L	D	F				
PARTICIPATION ET DÉMOCRATIE																																				
Expérimentation de moyens innovateurs pour favoriser la démocratie et la participation citoyenne, mise en place de conseils de quartiers				x	x																					x								x		
Mise en place de moyens permettant la participation des familles		x						x			x						x	x		x						x			x					x		
Renforcement de la communication et de l'information avec les citoyens		x	x	x	x		x	x		x	x			x			x	x								x			x			x				
CONCERTATION ET CONVERGENCE DE L'ACTION																																				
Développement de la cohérence et de la concertation dans les interventions entre les partenaires, réseautage, concertation, mécanismes conjoints pour état des lieux et des politiques, création d'un observatoire en développement social, fonction de vigie sur les tendances sociales, impact sur les familles			x	x	x						x						x			x			x	x					x	x	x	x				
Développement de politiques sectorielles							x																													

BIBLIOGRAPHIE

Agence de santé et de services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue. 2004. La dynamique communautaire dans les quartiers ruraux de la ville de Rouyn-Noranda. 78 p.

Assemblée nationale du Québec. 1997. Loi 171. Loi sur le ministère des régions.

Assemblée nationale du Québec. 2000. Loi 170. Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec, et de l'Outaouais.

Assemblée nationale du Québec. 2001. Loi 29. Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale.

Baccigalupo, Alain. 1984. Les administrations municipales québécoises : des origines à nos jours. tome 1 : les municipalités. Montréal : Éditions agence d'arc inc. 613 p.

Bélanger, Jean-Pierre. 1997. Capital social et développement social. Une brève réflexion. Tiré à part. 7 p.

Bélanger, Jean-Pierre, Sullivan, Robert, Sévigny, Benoît. 2000. Capital social, développement communautaire et santé publique. réflexions sur l'amélioration de la santé et du bien-être de la population. Montréal : Les éditions de l'ASPQ. 224 p.

Bérubé, Pierre. 1993. L'organisation territoriale du Québec : dislocation ou restructuration? Québec. Les Publications du Québec. 172 p.

Boucher, Jacques, Favreau Louis. 1998. «Le développement social urbain: l'avenir de la revitalisation économique et sociale des quartiers en difficulté». Dans Économie et solidarités. Volume 29. Numéro 2. Sainte-Foy : PUQ. 190 p.

Bourque, D. Comeau, Y, Favreau, L. Fréchette, L. 2006. Le développement des communautés d'aujourd'hui : les défis majeurs de la décennie qui vient. 35p.

Brunelle, Dorval. 1999. «Le bilan de la mondialisation serait plus positif si on liait l'économie et le social». Dans RND. no.3. mars 1999. P. 16-28.

INSPQ. Bulletin DS-Express. Volume 2. No 6. novembre 2006. www.inspq.qc.ca/DeveloppementSocial/DSExpress

Cameron, S. Dallaire, N. 1999. Réflexion sur la notion de développement social et paramètres pour un modèle de développement multidimensionnel. CQDS. 39 p. et annexes.

Chenard, Ginette. 2001. Présentation des lois 134 et 170. Notes de présentation. Colloque de la Société québécoise de science politique : pouvoir local et gouvernance. Université de Sherbrooke. 2001-05-16. 27 p.

Carrefour action municipale et famille. 2002. Action municipale et famille. Guide d'information. Fiches techniques à pagination multiple.

Collin, Jean-Pierre, Hamel, Pierre-J., Léveillé, Jacques, Proulx, Marc-Urbain, avec la collaboration de Belley, S. 1999. La politique de renforcement des agglomérations au Québec. Bilan et réflexion sur une stratégie d'intervention. Relié. 188 p.

Comité d'élus municipaux de la région métropolitaine de Québec (Rapport Lapointe). 2000. Rapport du mandataire du gouvernement sur la réorganisation municipale dans la région de Québec. 24 p. et annexes.

Commission d'étude sur les finances et la fiscalité municipales. Pacte 2000. 1999. Cd-rom.

Commission d'étude sur la ville de Québec. 1986. Rapport de la Commission d'étude sur la ville de Québec. 144 p.

Conseil québécois de développement social. 1999. Réflexion sur la notion de développement social et paramètres pour un développement multidimensionnel. Relié. 39 p. et annexes.

Conseil de la santé et du bien-être. 1998. Forum sur le développement social: Rapport. Québec. 140 p.

Conseil de la santé et du bien-être. 1997. La participation comme stratégie de renouvellement du développement social. 119 p.

Conseil de la santé et du bien-être. 2001 L'appropriation par les communautés de leur développement. 52 p.

Dugue, E. Mouton, D.P. 1998. «Les acteurs professionnels du développement social urbain». Dans Bulletin d'informations de l'association des bibliothécaires français. No180. P. 7-10.

Favreau, Louis. Fréchette, Lucie. 1996. Pauvreté urbaine et exclusion sociale: pistes de renouvellement du travail social auprès des personnes et des communautés locales en difficulté. Hull : GÉRIS. Université du Québec à Hull. 28 p.

Favreau, L. Lachapelle, R. Chagnon, L. 1994. Pratiques d'action communautaire en CLSC : acquis et défis d'aujourd'hui. Sainte-Foy: PUQ. 234 p.

Fontan, J.M. Klein, J.L. Tremblay, D.G. 1999. Entre la métropolisation et le village global. Sainte-Foy : PUQ. 325 p.

Fréchette, Lucie. 2007. L'accessibilité au loisir mesurée par la lorgnette des centres communautaires de loisir. CÉRIS. UQO. 15p.

Fréchette, Lucie. 2002. Quand le loisir et le développement social se croisent : Étude du Centre communautaire récréatif St-Jean-Baptiste de Drummondville. CÉRIS.UQO. 45p.

Fréchette, Lucie. 2002. Loisir communautaire et développement social. Dans Quel avenir pour les régions? CRDC. UQO. P. 277-288

Freyne, M.F. 1993. «La polyvalence de secteur au coeur du développement social local» dans Vie sociale no.1-2. P. 33-39.

Gauthier, Benoît. 1984. La recherche sociale: de la problématique à la collecte de données. Sainte-Foy : PUQ. 535 p.

- Gouvernement du Québec. 1997. Politique de soutien au développement local et régional. 51 p.
- Harvey, Fernand. 1980. «La question régionale au Québec». Dans Revue d'études canadiennes. Vol. 15. No. 2. P. 74-87.
- Kawachi, Ichiro et collaborateurs. 1997. «Social capital, income inequality, and mortality» Dans American journal of public health. September 1997. Vol. 87. No. 9. P. 1491-1498.
- Klein, Jan-Luis. 1996. «Action collective et développement local: de l'atomisation à la restructuration de la société civile» Dans Économie et solidarités. Vol. 28. No. 1. P. 31-42.
- Larin, Jacques. 1972. Méthodes de recherche en service social. Montréal : La librairie de l'Université de Montréal. 109 p.
- Letarte, Georges. GRIDEQ. INSPQ. CRCDQ. 2003. Les municipalités et le développement social. Un cas-types : Les municipalités de la région de la Capitale-Nationale. 142 p.
- Letarte, Georges. MSSS. 2005. Le soutien au développement des communautés : pistes d'interventions pour renforcer l'action du réseau de la santé et des services sociaux et des partenaires du développement. 95p.
- Lizée, Jacques. 2004. La politique familiale : un peu d'histoire. Dans : Conseil de développement de la recherche sur la famille du Québec. Recherches sur la famille. Dossier Famille et municipalités. Volume 5. Numéro 1. P. 2
- LRQ,c. c-27.1 1998. Code municipal du Québec. Dernière modification le 11 novembre 1999.
- LRQ,c-19 . 1998. Loi sur les cités et villes. Dernière modification le 11 novembre 1999.
- Lusk, Mark. 1994. «Sustainable social development» in Social development issues. Vol. 16. No.3. P. 20-31.
- Martin, Fernand. 2001. La réorganisation municipale au Québec : le résultat d'un long cheminement. Notes de présentation. Colloque de la société québécoise de science politique. Université de Sherbrooke. 2001-05-16. 38 p.
- Midgley, James. 1993. «Ideological roots of social development strategies». dans Social development issues. Vol. 15. No1. P. 1-13.
- Ministère des affaires municipales et de la métropole. 2000. Livre blanc sur la réorganisation municipale. Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens. 131 p.
- Ministère des affaires municipales et de la métropole. 1984. La revue municipalité. 150 ans de vie municipale. Édition spéciale. 29 p.
- Ministère des affaires municipales et de la métropole. 2001. La revue municipalité. Mars-avril 2001. 36 p.
- Ministère des affaires municipales et de la métropole. Québec. 2000. Répertoire des municipalités du Québec. En ligne : www.mamm.gouv.qc.ca/mam-bin/repert1.pl. 2000-02-15 .

Ministère des affaires municipales et des régions. 2006. Le plan de développement du territoire. 6pp. www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_plan_deve.asp

Ministère des affaires municipales et des régions. 2005. Aménagement et développement du territoire. La vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social. 38 p.

Ministère de la culture et des communications. La politique culturelle municipale. www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1767 2007-06-06

Ministère des aînés, de la famille et de la condition féminine. 2003. Le soutien technique et financier à l'élaboration ou à la mise à jour de la politique familiale en milieu municipal. **Xxpp**.

MRC de Maskinongé. 2004. La politique de développement social. Cadre de référence. 22p.

MRC de Maskinongé. 2004. La politique de développement social. Plan d'action 2004-2007. 9p.

MRC de Maskinongé. 2004. Politique familiale. Penser et agir au rythme des familles. 33p. et annexes

MRC Nicolet-Yamaska. 2005. Politique familiale. Avec les familles de chez-nous. 43 p. et plans d'action

MRC Nicolet-Yamaska. 2006. Démarche en développement social. Bilan de mi-étape à l'intention du CRDS. Non-paginé

Nélisse, Claude. 1994. «La croisée du formel et de l'informel: entre l'État et les partenariats». Dans Lien social et politiques-riac. No 32. Automne 1994. P. 179-187.

Ninacs, William, A. 1995 «Empowerment et service social: approches et enjeux» Dans Service social. Vol. 44. No. 1. P. 69-93.

Ninacs, William, A. 1995. La mobilisation et ses dimensions sociologique et communautaire. Document de travail non publié. Présentation lors des Journées annuelles de santé publique. Montréal, 18 novembre 1998. 23 p.

Office des personnes handicapées du Québec. Plans d'action à l'égard des personnes handicapées, et autres responsabilités générales des ministères, organismes publics et municipalités. www.ophq.gouv.qc.ca/plan_actions/ 2007-06-06

Office des personnes handicapées du Québec. 2006. Premier rapport sur les plans d'action annuels produits par les ministères, les organismes publics et les municipalités à l'égard des personnes handicapées. 120p.

Organisation de coopération et de développement économiques. 1998. «Développement durable, un effort renouvelé de l'OCDE». OECD :Policy brief. No 8.1998. 10 p. Site url: www.oecd.org/publications/pol_brief/9808-fre.htm.

Petrelli, Robert. 1999. Scénarios de réforme des institutions locales et régionales au Québec. Document préparé à l'intention de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. 84 p. et annexes.

Putnam, Robert. «Jouer seul au bowling : le déclin du capital social de l'Amérique» dans Démocratie et droits de l'homme. Revues électroniques de l'USIA. Vol. 1. No. 8. Juillet 1996. Non-paginé.

Québec. 1996. Pour un partenariat renouvelé. Cadre d'intervention gouvernemental en matière de loisir et de sport. xx p.

Rodrigue, Norbert. 1997. Pour une vision renouvelée du développement social: éléments de réflexion. Notes de conférence. 20 p.

Rodrigue, Norbert. 1995. «La communautarisation: vecteur de changement social». Dans Nouvelles pratiques sociales. Vol. 8. No. 1. P. 229-234.

Rosanvallon, Pierre. 1992. La crise de l'État-providence. Paris : Nouvelle Édition Essais. Seuil.192 p.

Saidah, Reine. 2000. Une entrevue avec la ministre Louise Harel. «Les enjeux de société dépassent aujourd'hui largement les frontières des municipalités». Dans Municipalité. Juin-juillet 2000. P. 4-7.

The world Bank group. 1998. What is social capital? Site url: www.worldbank.org/poverty/scapital/whatsc.htm.

The World Bank Group. 2000. Povertynet: social capital for development. Site url: www.worldbank.org. 4 p.

Ville de Lévis. 2005. Vivre actif à Lévis. Politique de l'activité physique, du sport et du plein air. 14p.

Ville de Lévis. 2003. Des choix pour la famille. Politique familiale. 20p.

Ville de Lévis. 2004. Politique culturelle de Lévis. 20p.

Ville de Lévis. 2006. Planification stratégique.
www.planificationlevis.ca/index.php?option=content&task=view&id=16

Ville de Lévis. 2005. Plan d'action à l'égard des personnes handicapées. 16p.

Ville de Longueuil. 2006. Plan d'intervention à l'égard des personnes handicapées. 18p.

Ville de Longueuil. La politique familiale. 34 p. et plan d'action.

Ville de Longueuil. 2005. La politique culturelle. 30p. et plan d'action

Ville de Longueuil. 2006. Plan de développement social et communautaire. 26p. et plan d'action

Ville de Montréal. Arrondissement de Saint-Laurent. 2004. Développement social à Saint-Laurent. Bilan de situation. 39pp. et annexes

Ville de Montréal. Arrondissement de Saint-Laurent. 2005. Développement social à Saint-Laurent. Plan d'action 2005-2007. 24p.

Ville de Québec. 2004. Québec, la ville active par excellence. Politique en matière d'activités physiques, sportives et de plein air. 40pp. et plan d'action

Ville de Québec. 2004. Politique de sécurité urbaine. 34 p.

Ville de Québec. 2005. Politique familiale. 39 p. et plan d'action

Ville de Rouyn-Noranda. 2005. Politique familiale municipale. 26 p.

Ville de Rouyn-Noranda. 2004. Corvée rurale des quartiers ruraux de Rouyn-Noranda. Analyses des consultations 2004. 32 p.

Ville de Rouyn-Noranda. 2006. Le développement rural des quartiers de Rouyn-Noranda. Bilan et perspectives. 5 p.

Ville de Rouyn-Noranda. 2005. Plan d'action 2006 à l'égard des personnes handicapées. 9 p.

Ville de Rouyn-Noranda. 2005. Rapport annuel 2004 du protecteur pour les citoyennes et citoyens handicapés. 12 p.

Ville de Rouyn-Noranda. 1997. Politique culturelle de Rouyn-Noranda. 34 p. et plan d'action

Ville de Saguenay. 2004. Développement social et communautaire. Le point de vue des partenaires. 4 p.

Ville de Saint-Laurent. 2000. Politique interculturelle. non-paginé

Ville de Saint-Laurent. 2001. La famille, un défi collectif. Bilan de la politique familiale 1998-2000. 8 p.

Ville de Saint-Laurent. 1998. Livre blanc sur la politique familiale. 71 p.

Ville de Sherbrooke. 1996. L'action communautaire dans la ville de sherbrooke. Orientations et cadre d'action. 35 p.

Ville de Sherbrooke. 2006. Politique d'admissibilité des organismes et énoncé de partenariat de la ville de sherbrooke. 20 p.

Ville de Sherbrooke. 2004. Politique familiale. 22 p.

Ville de Sherbrooke. 2004. Sports and physical activity policy. 22 p.

Ville de Sherbrooke. 2005. Planification stratégique 2005-2010 de la Table de concertation jeunesse de Sherbrooke. 24 p.

Ville de Trois-Rivières. 2006. Les personnes handicapées : des citoyennes et des citoyens à part entière. Plan d'action municipal pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées. 16 p.

Ville de Trois-Rivières. 2004. Une place pour la famille. Politique familiale. 30 p.

Ville de Trois-Rivières. 2004. Politique municipale de développement social. Document préparatoire. 25 p.

Ville de Trois-Rivières. 2005. Pour un mieux-être individuel et collectif. Politique municipale de développement social. 36 p.

Villes et villages en santé. 2000. Site url : <http://vvs.neomedia.com/index.asp>.

