

Le développement des communautés territoriales : sens, acteurs et devenir

Denis Bourque

Professeur au département de travail social de l'Université du Québec en Outaouais

Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire

Un peu partout dans le monde, on observe l'émergence de modes d'organisation collective sur une base territoriale locale s'appuyant sur la coopération – y compris conflictuelle – et la concertation entre acteurs, et se déployant à travers des formes institutionnelles nouvelles qui peuvent en résulter. Les appellations sont diversifiées : développement social local en France, développement des communautés et des territoires au Québec, développement local au Sénégal, développement communautaire au Canada et aux États-Unis, etc. Ces pratiques ne sont pas labellisées, mais elles ont en commun de reposer sur la mobilisation d'acteurs collectifs locaux confrontés à une remise en question de leur mode d'occupation du territoire et à la crise de l'État social ; cela afin d'élaborer des stratégies de développement collectif adaptées aux nouveaux enjeux sociaux, économiques et environnementaux (Jacquier, 2010). On assiste alors à la montée du territoire local comme espace de développement démocratique, avec tous les enjeux qui en découlent en termes de redistribution des ressources, de gestion des inégalités et de participation citoyenne.

Le développement des communautés territoriales (DCT) renvoie à des processus de coordination structurée auxquels contribuent un ensemble d'acteurs distincts et autonomes les uns des autres, et ayant des logiques et des intérêts différents (institutions publiques, associations, établissements, élus, économie sociale, secteur privé). Ces processus de coordination se déroulent dans une forme de négociation visant à préciser des objectifs communs – et à en favoriser l'aboutissement par des moyens convenus entre eux. Il s'agit le plus souvent de modes d'action

Le développement des communautés territoriales : sens, acteurs et devenir

et d'intervention collectives reposant sur les principes d'implication citoyenne et de coopération (ou concertation, au Québec) entre acteurs publics, associatifs et privés afin de mieux appréhender et travailler des enjeux collectifs. Le DCT constitue fondamentalement une impulsion destinée à amplifier la mobilisation des ressources locales ainsi que l'action collective comme stratégie de modification des conditions de vie (Lachapelle, 2017). Il en résulte des initiatives, des projets, des services (souvent portés par des formes organisationnelles nouvelles), principalement dans le domaine du développement social ; mais qui interagissent voire s'intègrent avec les autres domaines du développement : économique, culturel, environnemental. D'où la notion de développement des communautés territoriales, qui tend à s'imposer face au défi d'inventer de nouveaux modes de développement intégrant les différentes dimensions de la vie locale, se situant à la hauteur des mutations de société et environnementales en cours. Car d'autres modes de réponse que celle issue du marché, d'un côté, ou des institutions publiques, de l'autre, émergent dans les innovations d'acteurs locaux ; quelques fois initiées, soutenues ou reprises, en tout ou en partie, par les pouvoirs publics (Avenel et Bourque, 2017).

Diverses formes d'action collective se déploient pour agir en ce sens et réencastrent les différentes dimensions du développement que sont l'économie, le social, la culture et l'environnement (Polanyi, 1983 ; Jacquier, 2010). Ce réencastrement repose sur la capacité à organiser des délibérations, des négociations et des compromis entre des acteurs et avec les habitants, à favoriser des coopérations de différentes natures susceptibles de coconstruire des projets, des innovations et des pratiques professionnelles pour les soutenir (Jacquier, 2012). Ces initiatives mettent en mouvement des communautés territoriales afin de produire des stratégies de développement avec l'apport plus ou moins heurieux de politiques publiques. Elles nécessitent des approches transversales et intégrées, en transformant l'action publique et les modes de l'intervention sociale, et surtout en donnant plus de pouvoir aux citoyens et à leurs communautés territoriales en tant que sujets de leur développement. Des pratiques de DCT se déploient et s'enracinent au sein d'organisations participatives et sur un territoire significatif (qui fait sens pour ses acteurs locaux) ; elles modifient le lieu de contrôle des moyens d'action et des ressources, suscitent l'émergence de nouvelles pratiques de coopération entre les différents acteurs, et amènent chez eux un changement de mentalité et de valeurs, particulièrement au regard de l'appartenance au territoire (Tremblay, 2006). Ce numéro de la revue *Les Politiques Sociales* entend explorer et cerner les éléments d'une

problématisation transnationale des pratiques et professions associées au développement des communautés territoriales confrontées à des politiques publiques qui le favorisent et le contraignent tout à la fois ; il veut aussi ouvrir une réflexion critique sur les conditions de sa mise en œuvre, sans craindre les questions qui dérangent. Ce dossier thématique traite des pratiques de développement collectif territorial dans un certain nombre de pays, des politiques publiques qui les structurent sans jamais les déterminer complètement, et des interventions professionnelles qui les rendent possibles. Ce faisant, il fait un point d'étape, à côté d'autres travaux en cours (Avenel et Bourque, 2017), sur les évolutions contemporaines et l'avenir d'un domaine central des démocraties.

Nous abordons le DCT à l'aide de trois entrées : 1. Les formes et modalités d'action collective concertée sur une base territoriale ; 2. Les politiques et interventions publiques (et philanthropiques) qui façonnent le développement collectif des communautés territoriales ; 3. Les pratiques professionnelles d'intervention collective en soutien au DCT.

1. Sens et formes des pratiques d'action collective visant le développement des communautés territoriales

Le développement des communautés territoriales recouvre différentes formes d'action collective structurée et concertée sur un territoire donné qui, par la participation des citoyens et des acteurs sociaux (dont ceux issus de la société civile), cible des enjeux collectifs reliés aux conditions et à la qualité de vie. Ces actions collectives peuvent être déclenchées par des politiques publiques ou par des initiatives d'acteurs locaux, mais elles doivent être portées par des acteurs collectifs – ou systèmes locaux d'action (Lachapelle, 2017) – pour lesquels le territoire est à la fois principe d'action et vecteur d'intégration. Les pratiques de DCT s'appuient sur la coordination, l'intégration et la gouvernance des systèmes locaux d'action multiscalaires et intersectoriels (Jessop, 1997), avec des contributions des programmes publics et philanthropiques très variables. Comment réussir à composer efficacement avec ces réalités dans la poursuite d'un intérêt général auquel les initiatives de développement des communautés territoriales doivent contribuer ? Cet intérêt général qui, comme le souligne Lévesque (2007), ne peut être produit par l'agrégation des intérêts collectifs distincts portés par chacun des acteurs sociaux, mais bien par un processus de conciliation basée sur la démocratie délibérative et la

Le développement des communautés territoriales : sens, acteurs et devenir

participation citoyenne, cela afin de dégager un projet commun – sans que l'issue soit définitive.

Au cœur des pratique de DCT, le secteur associatif représente un acteur central. Pour le comprendre, l'article de **Laville** pose les marques d'un mouvement associatif s'inscrivant dans la promotion de la justice sociale et la soutenabilité écologique. L'hybridation des différentes formes et logiques économiques (marchandes, redistributives et réciprocitaires) devient nécessaire pour ne pas placer le développement des communautés en situation de dépendance par rapport à l'économie. Les associations peuvent jouer un rôle majeur afin de faire évoluer le cadre institutionnel à l'intérieur duquel prennent forme les faits économiques, ce qui exige de mettre en échec la remise en cause contemporaine des dynamiques démocratiques.

Comeau présente les lignes de force d'une recherche portant sur l'engagement social au Québec qui constitue un des déterminants du mouvement associatif et de la société civile. Cet engagement est aujourd'hui souvent éphémère et marqué par l'individualité, alors que se perd le sens du devoir et de l'obligation qui le caractérisait auparavant. Même si l'implication citoyenne se transforme, elle n'est pas moins présente qu'auparavant, notamment au regard de l'orientation à privilégier pour le développement de la société québécoise.

Parent et Poland font également état dans leur article des résultats d'une recherche visant à comprendre comment le « Mouvement en Transition » a émergé au Canada, quels en sont les défis et les possibilités d'action. Sa composante de participation citoyenne est spécifiquement analysée, y compris dans sa contribution à un mouvement capable de coconstruire des alternatives qui favorisent une plus grande solidarité sociale et environnementale.

Foisy et Savard posent un regard critique sur la participation citoyenne dans un contexte d'intervention territoriale et intersectorielle, à partir d'une recherche participative portant sur un projet de revitalisation urbaine intégrée au sein d'une communauté territoriale au Québec. Leur article questionne la compatibilité et la possibilité de conjuguer les attentes et les approches des différentes catégories d'acteurs impliqués dans un projet de développement territorial qui cible la lutte contre la pauvreté, en soutenant et stimulant la participation des personnes concernées. Ils mettent en lumière les difficultés et la complexité résultant de politiques et d'interventions publiques en décalage avec la demande sociale d'appropriation collective du développement.

2. Politiques publiques qui touchent le développement des communautés territoriales

En matière de développement territorial, les politiques et les interventions publiques se révèlent trop souvent dysfonctionnelles en raison d'une logique sectorielle (par ministère), d'un mode opératoire (par programme), et d'une culture managériale qui les contraignent à l'inefficacité. Les communautés territoriales deviennent dans ces conditions des espaces privilégiés d'intervention pour, entre autres, rendre possible la coopération transversale et conflictuelle entre les ressources publiques, privées, et communautaires ou associatives – en vue d'une intégration des enjeux et d'une redéfinition du développement (Lachapelle, 2017).

Les communautés territoriales, qui tentent de se doter d'une vision plus cohérente de leur développement et de stratégies pour coordonner leurs efforts et augmenter l'efficacité des interventions, se retrouvent dans un rapport souvent difficile avec les politiques publiques ; celles-ci promeuvent la concertation et la mobilisation des collectivités, devenues une composante fondamentale de plusieurs programmes publics ou privés (philanthropie au Québec, ONG dans le Sud) dans différents domaines : main-d'œuvre, sécurité du revenu, développement rural, santé et services sociaux, éducation, etc. Gaudin (2006) identifie ici une Nouvelle Action publique dynamisée par la demande sociale et le rôle croissant des initiatives locales, mais aussi par une logique d'opérationnalisation des politiques publiques et privées, qui oscille entre leur adaptation au terrain et l'instrumentalisation de la mobilisation locale pour l'atteinte de leurs objectifs sectoriels. La territorialité apparaît alors comme un moyen pour favoriser l'adaptation des politiques publiques aux spécificités locales, pouvant contribuer à une plus grande cohérence et à une meilleure qualité de l'action publique. Elle peut mener à la structuration d'un « acteur collectif » (Caillouette *et al.*, 2007) dans le cadre d'un système local d'action concertée capable d'engendrer des réponses adaptées aux enjeux locaux et de produire des innovations sociales, de la « densification institutionnelle » (Klein, 2008) et des « biens collectifs intangibles » (Divay, 2009).

Ainsi, dans son article, **Ndiaye** analyse la configuration et la portée des politiques publiques sénégalaises et des dynamiques territoriales de développement des communautés locales. Il positionne le développement local comme espace de reconstruction du mode de régulation

Le développement des communautés territoriales : sens, acteurs et devenir

postcolonial sénégalais – dans un contexte de territorialisation marqué par l'incohérence des politiques publiques pénalisant les pratiques des acteurs.

Avenel expose quant à lui le contexte français, où le développement social local restait circonscrit jusqu'à récemment dans des cercles relativement étroits. De récentes mesures législatives inscrivent le développement social dans les compétences du conseil départemental devenu « chef de file du développement social ». L'auteur analyse cette évolution législative et son impact sur l'État social, car le développement social local appelle son redéploiement comme État stratège – puisqu'il n'est pas seulement affaire des acteurs associatifs et des collectivités territoriales de proximité. Le développement social ne se limite pas en effet au seul échelon local, et ne peut déployer pleinement son efficacité qu'en s'inscrivant dans une régulation globale articulant une solidarité de droit sur le plan national, avec des solidarités d'engagement ancrées dans les territoires.

Carrel analyse la participation qui se résume bien souvent à une offre institutionnelle descendante peu signifiante en termes de démocratie participative. Dans le domaine des politiques urbaines, lieu fréquemment étudié dans le cadre du développement français des politiques de dynamisation et de développement territorial, la participation s'avère même contre-productive pour enrayer la crise démocratique, marquée par la défiance vis-à-vis des élus à tous les niveaux. La participation citoyenne peut cependant, sous certaines conditions et en alliance avec le secteur associatif, constituer un levier efficace pour régénérer la démocratie, en renouvelant les politiques publiques sur un mode ascendant qui stimule l'interpellation des institutions locales et l'émancipation des personnes – en particulier les plus précaires et éloignées de la parole publique. Mais n'est-ce pas trop attendre de la participation citoyenne que de vouloir renouveler l'action publique, voire la démocratie représentative ?

Jetté et Bergeron-Gaudin présentent les résultats d'une étude de cas sur la transformation d'une politique publique au Québec, qui s'effectue en interaction avec un mouvement associatif et communautaire dans le domaine du logement social. Cette recherche illustre certaines des exigences nécessaires pour un transfert réussi des pratiques novatrices issues de la société civile vers le secteur public, en tant que processus d'institutionnalisation de l'innovation sociale. Le développement des communautés territoriales est générateur de telles innovations, et la

qualité des rapports avec l'État et les pouvoirs publics en constituent des conditions d'émergence, de généralisation et de pérennité.

3. Interventions collectives

Parmi les conditions d'une meilleure articulation entre les politiques publiques et les démarches de développement des communautés territoriales se retrouve la contribution des « métiers du développement » (Robitaille, 2016) – qualifiés de « métiers flous » (Jeannot, 2011). Ces intervenants collectifs (organiseurs communautaires, animateurs sociaux, agents de développement, etc.) pilotent des processus permettant de mobiliser et d'intégrer institutions, élus et organismes de la société civile dans un nouvel acteur collectif territorial ouvert à l'ensemble des parties prenantes. Il s'agit de favoriser une synergie entre les procédures et logiques programmées (*top down*) et les initiatives et processus venant du milieu (*bottom up*). ; ainsi que de composer avec des paradoxes et d'orchestrer des processus dynamiques et complexes capables de générer de nouvelles coopérations, de l'innovation et du développement collectif. Ces pratiques professionnelles s'exercent en soutien à un processus itératif où s'affrontent des valeurs et des intérêts, avec l'objectif d'identifier et de rallier les acteurs autour de compromis trouvés dans la poursuite de l'intérêt général (Beuret, 2010). Ces professions du développement collectif ont en commun de s'exercer sur un même territoire de proximité dans le but de soutenir des projets dans le cadre de programmes institutionnels, en favorisant des rapports de concertation ou de partenariat entre les acteurs locaux. Cette action aux frontières des organisations pose des défis éthiques et soulève des questions difficiles – dont celle du rapport de ces experts de processus avec les missions et les programmes de leur employeur, ainsi qu'avec les pouvoirs publics, les élus et les citoyens.

Leclercq, Coulombe, Lobet Estany et Soucisse comparent et analysent les pratiques d'intervention collective au Québec et en Catalogne, et leurs liens avec les contours d'un État social en train de se redessiner. Les intervenants collectifs agissent à la jonction des institutions publiques et de la communauté, considérée par les auteurs comme catégorie d'action publique, ou espace public. L'arrivée de nouveaux acteurs, (ex. : fondations philanthropiques ou collectifs issus de mouvements sociaux) agit sur la conception des politiques publiques et déplace les frontières de l'État social : non pas comme recul ou affaiblissement, mais plutôt dans le sens d'une reconfiguration. Le travail des intervenants collectifs, en contexte québécois et catalan, fait en

Le développement des communautés territoriales : sens, acteurs et devenir

sorte d'ouvrir le champ des possibles pour l'expérimentation et la créativité sociale, à travers des réponses collectives à des problèmes sociaux.

Lachapelle et Courcy-Legros analysent l'évolution du développement des communautés et des territoires, marquée jusqu'à récemment au Québec et en France par l'émergence de pratiques innovantes avec un soutien de l'État. Ce début de XXI^e siècle se caractérise à la fois par une institutionnalisation et une remise en question des pratiques. Des politiques déstructurantes (austérité au Québec et réforme de la fiscalité locale en France) représentent autant de moments de rupture comportant des défis majeurs pour les professionnels de l'intervention collective ; ces derniers sont confrontés à des attentes et à des environnements politiques moins favorables à la participation de la société civile. Les auteurs démontrent que, malgré (ou à cause de) ce contexte, ils disposent de compétences déterminantes pour les communautés territoriales confrontées aux défis de redéfinir le développement en fonction de nouveaux enjeux collectifs : nouvelles formes de pauvreté et d'exclusion sociale concomitantes à la montée des précarités ; transformation de la famille ; vieillissement de la population ; effritement du lien social, etc. Parmi les compétences que reconnaissent les auteurs à ces professionnels de l'intervention collective, il y a celle d'exercer une fonction de liaison – soit l'établissement de liens entre les divers secteurs de la société ; ils ont aussi une responsabilité quant à la restauration de l'espoir collectif.

Par-delà les différences de contexte et de terminologie entre les différentes sociétés, les articles de ce dossier soulignent et explorent un défi commun qui concerne la transformation des réponses d'aujourd'hui aux enjeux sociétaux et politiques. Le développement des communautés territoriales n'est pas la solution à toutes les problématiques et requiert des politiques publiques conséquentes. Cependant, il peut participer à l'émergence des innovations requises pour un renouvellement urgent du modèle de développement ; rénovation qui redéfinira les liens entre société civile et politique, entre développement économique et vivre ensemble. Ce dossier vise à mieux comprendre le développement des communautés territoriales, qui partout se construit à l'interface des politiques publiques et de la mobilisation des acteurs locaux, et cela avec le concours des professionnels de l'intervention collective.

Bibliographie

- Avenel, C., & Bourque, D. (2017). *Les nouvelles dynamiques du développement social - Intervention collective et territoires*. [À paraître]. Nîmes : Champ social, 300 p.
- Beuret, J.-E. *De la négociation conflictuelle à la négociation concertative : un « Point de Passage Transactionnel »*. De Boeck Université : Négociations, 2010/1, n° 13, 43-60.
- Caillouette, J., Dallaire, N., Boyer, G., & Garon, S. (2007). Territorialité, action publique et développement des communautés. In *Économie et Solidarité*, vol. 38, n° 1, 8-23.
- Divay, G. (2009). La réingénierie civique des services décentralisés dans un État stratège. In Côté, L., Lévesque, B., & Morneau, G. (Eds.), *État stratège et participation citoyenne*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 165-205.
- Gaudin, J.-P. (2006). La contractualisation des politiques et la nouvelle action publique. In Luchaire, Y. (dir.), *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle*. Paris : L'Harmattan.
- Jacquier, C. (2010). *Défis et opportunités pour la gouvernance multiniveau en Europe. Villes et régions urbaines au cœur d'un développement soutenable fondé sur la coopération*. Présidence belge de l'Union européenne, Liège, 1^{er} et 2 décembre 2010, Multilevel Urban Governance Conference, note introductive, 15 p.
- Jacquier, C. (2012). *Propositions concernant le développement et l'organisation communautaires. Refonder la politique de la ville en France. Pour des stratégies intégrées de développement soutenable des communautés-territoires*. Marseille : Centre de ressources pour la Politique de la ville - PACA, 28 p.
- Jessop, B. (1997). The Governance of Complexity and the Complexity of Governance. In Amin, A., & Hausner, J. (Eds.), *Beyond Markets and Hierarchy: Third Way Approaches to Transformation*. Aldershot: Edward Elgar, 111-147.
- Klein, J.-L. (2008). Territoire et régulation : l'effet instituant de l'initiative locale. In *Cahiers de recherche sociologique*, n° 45, 41-57.
- Lachapelle, R. (2017). *Être passeur. La fonction de liaison en organisation communautaire*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 156 p.

Le développement des communautés territoriales : sens, acteurs et devenir

- Lévesque, B. (2007). Une gouvernance partagée et un partenariat institutionnalisé pour la prise en charge des services d'intérêt général. In *Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales*. Université du Québec à Montréal, n° C-13-2006, 26 p.
- Polanyi, K. (1983). *La grande transformation*. Paris : Gallimard, 448 p.
- Robitaille, M. (2016). *Les métiers du développement territorial au Québec. Être un agent de développement aujourd'hui*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 140 p.
- Tremblay, S. (2006). Hétéronomie ou coproduction du développement social : réflexion sur l'usage de concept de développement social. In Tremblay, M, Tremblay, P.-A., & Tremblay, S. (Eds), *Le développement social : Un enjeu pour l'économie sociale*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 37-47.