

**Participation citoyenne et développement
des communautés au Québec :
enjeux, défis et conditions d'actualisation.**

Par **Clément Mercier**
sous la direction de **Denis Bourque**
avec la collaboration de **Lise St-Germain**

Clément Mercier est professeur associé (retraité) au Département de service social de l'Université de Sherbrooke, où il a enseigné l'organisation communautaire de 1992 à 2004. Il a travaillé activement sur les nouvelles problématiques de pauvreté en lien avec le développement des communautés. Il est toujours impliqué dans le mouvement communautaire autonome, et s'intéresse aux pratiques émergentes de concertation dans le développement des communautés.

Denis Bourque est professeur titulaire au Département de travail social et des sciences sociales de l'Université du Québec en Outaouais. Il est également titulaire de la chaire de recherche du Canada en organisation communautaire. Il a été organisateur communautaire au CLSC Seigneurie-de-Beauharnois de 1975 à 1990 et coordonnateur des services à la communauté au CLSC Jean-Olivier-Chénier de 1990 à 2002. Ses travaux de recherches et publications concernent l'organisation communautaire, le développement des communautés et le partenariat entre organismes communautaires et établissements publics. Il a publié en 2008 un ouvrage aux Presses de l'Université du Québec dont le titre est : *Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés*.

Lise St-Germain est organisatrice communautaire de formation et doctorante en Sciences humaines appliquées à l'UDM. Ses travaux de recherche s'intéressent aux pratiques sociales et d'intervention communautaire touchant le développement social, le développement des communautés, le développement économique communautaire et l'action communautaire. Elle participe au groupe de recherche interdisciplinaire sur pauvreté, emploi et protection sociale (GIREPS) ainsi qu'au groupe de recherche sur les transformations du travail, des âges et des politiques sociales (TRANSPOL). Elle collabore à divers travaux de recherche-action et évaluatives avec de nombreux organismes communautaires dans le cadre des activités de recherche du Centre de recherche sociale appliquée (CRSA) qu'elle dirige.

**Rapport réalisé dans le suivi du
Séminaire sur la participation citoyenne et le développement des communautés,
tenu à l'initiative de la revue Développement social et de l'ARUC-ISDC le 4 avril 2008**

Série: Documentation et diffusion, numéro 8

ISBN: 978-2-89251-357-8

Janvier 2009

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	ii
LISTE DES ACRONYMES.....	iii
SOMMAIRE.....	1
1. INTRODUCTION.....	5
2. MISE EN CONTEXTE DES PRATIQUES DE PARTICIPATION CITOYENNE (PC) ET DE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS (DC).....	7
2.1 Les champs de pratiques de PC et de DC dans les territoires locaux.....	7
2.2 Mise en perspective historique	9
2.3 Des éléments globaux de contexte.....	14
3. DES DÉFINITIONS À SE RAPPELER, POUR MIEUX COMPRENDRE.....	18
3.1 Démocratie, société civile, gouvernance, empowerment : quelques clarifications .	18
3.2 Participation citoyenne et Développement des communautés : des notions inter- relées et aussi distinctes	21
3.2.1 Développement des communautés	21
3.2.2 De la citoyenneté à la participation citoyenne	24
4. LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS PARTICIPATIF AU QUÉBEC: DES CONS- TATS, DES ENJEUX ET LES DÉFIS DE SENS ET DE STRATÉGIES.....	31
4.1 Un aperçu de l'état des pratiques identifiées au DCP.....	31
4.1.1 Dix pratiques québécoises recensées : un résumé	31
4.1.2 Le sens de ces pratiques : l'expression de la citoyenneté publique et socia- le.....	37
4.1.3 Quelques enjeux et défis dégagés des pratiques recensées	38
4.2 Une mise en perspective d'ensemble : finalités, processus, stratégies	40
4.2.1 Les finalités ou le sens qu'on donne à ces pratiques	41
4.2.2 Questions de stratégies, de conditions et limites de l'actualisation des pra- tiques.....	44
5. LES ACTEURS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS FACE À LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE DC.....	48
5.1 Les acteurs « citoyens-individus »	48
5.2 Les organismes et groupes communautaires comme porteurs/acteurs de participa- tion citoyenne et de DC	53
5.3 Les élus municipaux	58
6. CONCLUSION GÉNÉRALE.....	62
BIBLIOGRAPHIE.....	67
ANNEXE 1.....	72
ANNEXE 2.....	74

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 :	Expression de citoyenneté et formes de participation.....	26
Tableau 2 :	Échelle de la participation.....	28
Tableau 3 :	Modèle théorique - Idéaux-types.....	30

LISTE DES ACRONYMES

ASSS :	Agence de la santé et des services sociaux
BP/PMR:	Budget participatif du Plateau Mont-Royal
CSBE :	Conseil de la Santé et du bien-être
CLD :	Centre local de développement
CLSC :	Centre local de services communautaires
CPE :	Centre de la petite enfance
CRÉ :	Conférence régionale des élus
CSSS :	Centre de santé et de services sociaux
DC :	Développement des communautés
DÉC :	Développement économique communautaire
DPQTR :	Démarche des premiers quartiers de Trois-Rivières
LAREPPS :	Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales
MAMR :	Ministère des Affaires municipales et des Régions
MELS :	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
MESS :	Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale
MRC :	Municipalité régionale de comté
MSSS :	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OPA:	Opération populaire d'aménagement de Pointe Saint-Charles
OSBL :	Organisme sans but lucratif
PC :	Participation citoyenne
PRAQ :	Corporation Partenaires pour la revitalisation des anciens quartiers de Salaberry-de-Valleyfield
RLS :	Réseau local de services
RQIIAC :	Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire en CLSC et en centre de santé
SADC :	Société d'aide au développement des collectivités
VSMS :	Vivre Saint-Michel en Santé
VVS :	Villes et villages en santé

Sommaire

La participation citoyenne est utilisée par une multitude d'acteurs (communautaires, privés et institutionnels) pour soutenir le développement des communautés (DC), dans des initiatives diversifiées, orientées vers des perspectives de développement social, de développement local, de revitalisation des quartiers ou territoires appauvris, de renouvellement des institutions démocratiques, etc.

Dans ces initiatives, quelle place réelle fait-on aux citoyens? Quel pouvoir détiennent-ils et qui rejoint-on? Quels sont les obstacles qui limitent la participation de tous, en particulier des populations appauvries et victimes d'exclusion sociale, économique et politique, et quelles conditions sont possibles et nécessaires pour en favoriser la réalisation? Dans quels buts réels sont-ils mis en place? Quel sens les acteurs leur donnent-ils?

Ces thèmes sont abordés en s'appuyant sur les travaux préparatoires à un séminaire de réflexion qui a eu lieu le 4 avril 2008 et sur les principaux contenus des échanges qu'y ont tenus quelque 150 acteurs citoyens, intervenants et chercheurs impliqués dans de telles initiatives.

Contexte historique : un bref rappel

Un grand nombre de pratiques actuelles de développement des communautés participatif sont liées à un mouvement qui remonte aux années '60. Malgré les aléas de son évolution vers une certaine institutionnalisation, l'idée du développement local associant la participation citoyenne a perduré en se transformant, évoluant d'un projet plus ou moins global de société appelant une certaine forme de démocratie directe et d'autogestion, à des formes de co-construction des politiques publiques locales, comme pratiques de démocratie participative. Celles-ci se sont traduites notamment dans les initiatives de développement local réalisées à partir de la moitié des années '80 à travers les programmes, projets et organismes de développement économique communautaire

mobilisant l'ensemble des acteurs locaux, très souvent à l'initiative des groupes communautaires (Favreau et Lévesque, 1999). On les retrouve aussi à partir des années '90 dans les projets ou instances de concertation sectorielle locale, ou même multisectorielle territoriale (Bourque, 2008).

Malgré la réduction de la représentation citoyenne dans les établissements à partir du milieu des années '90 et plus récemment dans les CLD et les CRÉ, on en a néanmoins maintenu des éléments importants dans plusieurs politiques et programmes d'application locale (**ruralité** (2007), **jeunesse** (2006), **santé publique** (2008), **approche territoriale intégrée** (2006), **soutien aux politiques familiales municipales** (2002). De même, quelques grandes villes (Montréal, Québec, Gatineau) ont adopté des démarches participatives et partenariales, soit visant la revitalisation intégrée (RUI) de quartiers appauvris, soit mettant sur pied des conseils de quartiers. Enfin, des organismes subventionnaires privés, comme la Fondation Chagnon et certains Centraide, ont inscrit la participation citoyenne comme condition de base de financement de certains programmes sectoriels ou multisectoriels.

Quelques explications de contexte actuel

Comment expliquer cette pérennité de l'idée du développement des communautés réalisée par et avec la participation citoyenne? On peut y voir une demande de la base pour une plus grande prise en compte des points de vue citoyens dans la gestion du développement local et la lutte à la pauvreté. Celle-ci passe notamment à travers **l'action renouvelée des mouvements sociaux** des années '90, dont la Marche du Pain et des Roses de 1995, la mobilisation du Collectif pour l'élimination de la pauvreté et le mouvement de l'éco-citoyenneté. C'est à travers ces démarches citoyennes dénonçant l'exclusion et le mal développement, que la lutte à l'égalité, à la pauvreté et au développement durable a emprunté le terrain du développement local, de l'action multisectorielle et de l'économie sociale.

Cette demande renouvelée de participation citoyenne serait entraînée par les effets souvent jugés négatifs du **fonctionnement de l'État-providence**, dont les modes centralisés, technocratiques et professionnels de gestion et de dispensation de services sont jugés inefficaces et déshumanisants. D'autres y voient les effets d'une **crise de la démocratie représentative**, jugée trop élitique et inapte à prendre en compte l'ensemble des visions et besoins des parties dans le choix des orientations et stratégies de développement des communautés locales.

Outre les transformations sociales et économiques liées aux changements technologiques et démographiques, plusieurs facteurs¹ ont contribué à **aggraver les problèmes sociaux et économiques individuels et collectifs** vécus dans les communautés locales. Cet environnement d'appauvrissement global et d'exclusion multiple ramène sur le terrain de plusieurs communautés locales la responsabilité partagée de nouvelles problématiques psychosociales et socioéconomiques **plus lourdes et complexes**, pour lesquelles des approches intégrées et globales et la mobilisation des partenaires institutionnels sont requises.

On peut aussi y voir une autre demande, celle venant de l'État, en lien notamment avec la crise des finances publiques et le constat de l'inefficacité et du coût croissant des programmes conçus et gérés en « silo ». Cet ensemble de facteurs amène l'État à se désengager en réduisant les programmes sociaux, à décentraliser et à « privatiser » les services, mais sans pour autant abandonner son contrôle sur les orientations de programmes. Ceci amène à revoir les modes de gestion des programmes et de dispensation des services, notamment en misant davantage sur la **communauté locale** et la participation citoyenne **comme cadre et acteur de l'intervention publique de proximité**. En s'appuyant sur les communautés, l'État peut ainsi mieux adapter, sinon mieux réaliser ses programmes en misant sur les ressources et les leaderships actuels ou potentiels disponibles

dans la communauté, dont les institutions locales, les groupes communautaires et les élus locaux.

Par delà tous ces éléments de contexte, **l'enjeu de leur portée réelle** demeure cependant toujours d'actualité : ne sont-elles que des instruments de mobilisation des populations pour la réalisation des objectifs et stratégies des programmes conçus et contrôlés d'en haut (top down), par rapport auxquels les citoyens sont davantage définis et abordés comme « clients » ? Ou, malgré leurs limites, permettent-elles des opportunités réelles offertes aux citoyens pour identifier et agir sur les enjeux locaux avec la contribution adaptée des politiques et programmes publics et privés ?

Des rappels de définitions comme cadre de référence

Sans prétendre à une couverture exhaustive et exclusive, nous présentons sous leur sens généralement admis les notions de **démocratie** (directe, représentative, participative), de **société civile**, de **gouvernance** (d'entreprise, politique, partagée) et **d'empowerment** (individuel, collectif, communautaire). Nous visons par là à dresser une sorte de lexique permettant de proposer un cadre de référence commun, utile pour un partage de connaissances et de réflexions sur les thèmes abordés.

La notion de développement des communautés est présentée à partir de la définition retenue dans le Programme national de santé publique²,

¹Dont entre autres les réductions de couverture dans les programmes d'assurance-emploi et de sécurité du revenu, la « désinstitutionnalisation » et le recours accru à la communauté et aux familles dans la prise en charge des personnes en besoin d'insertion sociale et de maintien dans leur milieu.

²Mis à jour en 2008, mais qui reprend celle produite par l'Institut national de santé publique en 2002 : « un processus de coopération volontaire, d'entraide et de construction de liens sociaux entre les résidents et les institutions d'un milieu local. Ce processus vise l'amélioration des conditions de vie sur les plans social, culturel, économique et environnemental. »

complétée par celle plus opérationnelle de Bourque (2008) : « ... une forme d'action collective structurée sur un territoire donné qui, par la participation démocratique des citoyens et des acteurs sociaux, cible des enjeux collectifs reliés aux conditions et à la qualité de vie. Le sens de ce développement provient des communautés et des acteurs qui les composent. »

Le développement des communautés s'appuie sur 4 composantes : 1) reconnaître, *et renforcer lorsque requis*, la **capacité d'agir des communautés**; 2) favoriser la **participation citoyenne**; 3) susciter des partenariats à l'intérieur des lieux de **concertation volontaire**; 4) créer un **climat propice à l'action**. À noter que le développement des communautés s'appuie aussi au plan macro-social sur la recherche de réduction des inégalités sociales et économiques, et l'harmonisation et la promotion des politiques publiques favorables au développement social.

Enfin, la participation citoyenne est définie principalement à partir des travaux de Thibault et al pour l'ex-Conseil de santé et bien-être (2000), comme étant **l'exercice et l'expression de la citoyenneté active et engagée** sous 3 dimensions : la participation **politique** au processus électoral; la participation **démocratique** (publique) aux débats dans l'espace public; la participation **sociale** ou civique aux instances de base de la société civile, par l'action des mouvements sociaux et associatifs au plan macro-social ou des communautés locales.

Les pratiques de développement des communautés participatif au Québec (DCP) : enjeux, défis et perspectives d'actualisation

En dernier lieu, nous proposons, à partir d'une analyse de projets représentatifs recensés dans 10 fiches de pratiques, des observations des participants au Séminaire du 4 avril et d'écrits pertinents, une mise en perspective quant aux enjeux et défis que les pratiques de DCP présentent au niveau du sens et de la finalité,

des processus et stratégies, et des acteurs (citoyens, organismes et élus³).

Le DCP est en général « porteur » de **sens** de par son **potentiel d'appropriation par la communauté** du développement ou de l'aménagement du territoire, auquel on s'identifie d'autant plus facilement qu'il est de taille humaine, comme « territoire d'appartenance ». Le sens lui vient aussi des **perspectives** (démocratisation de la gouvernance locale, revitalisation du milieu, développement durable... etc.) dans lesquelles s'inscrivent les objectifs de l'action. Qu'elle soit initiée par en bas ou par en haut, par les institutions ou les élus locaux, l'action doit permettre la rencontre du local et du global, via la négociation entre les logiques d'en haut et d'en bas. Élaboré et réalisé dans des espaces publics de délibération et à travers une éthique de la discussion, le DCP conduit à la « projection » des acteurs dans une vision rassembleuse qui permet de co-construire un projet commun et l'identité citoyenne locale dans sa globalité, par delà les intérêts catégoriels.

Malgré les contraintes liées aux défis de la mixité sociale, au vécu des différences et divergences, ainsi que des formes d'exclusion économique, sociale, culturelle et politique confinant à un espace de « non-citoyenneté », le DCP permet de rechercher un **idéal d'empowerment** collectif. Par ailleurs, la clé de la **mobilisation** qui peut durer et s'élargir au plus grand nombre réside dans une **logique de processus** et une **approche d'accompagnement** des communautés respectueuses de « l'auto-détermination » relative des acteurs locaux. Celles-ci doivent pouvoir se déployer à partir de lieux ou d'instances locales qui n'ont pas à être prédéfinis et désignés par en haut, mais déterminés selon les besoins et ressources du milieu.

³Compte tenu des disponibilités et aussi de la place limitée qu'ont prise les établissements parapublics et les cadres institutionnels municipaux dans la démarche, nous ne les avons pas abordés comme acteurs spécifiques.

On doit cependant pouvoir y retrouver comme principale qualité la capacité de procéder selon une **méthodologie générale** et une **éthique** empruntant aux valeurs, principes et stratégies du développement des communautés participatif (DCP). La question de l'**exclusion**, notamment vécue par les personnes appauvries, demeure par ailleurs un phénomène complexe. La combinaison des dimensions qu'elle recèle (pauvreté, analphabétisme, genre, âge, ethnicité) multiplie et accentue les obstacles et présente des défis supplémentaires pour la pratique et la recherche.

Du côté des **acteurs sociaux**, les **organismes communautaires** ont été et sont encore vus comme « porteurs » de DCP, par leurs valeurs, leur approche d'intervention et leur mode de fonctionnement démocratique. Dans les nouveaux contextes de pratiques, le débat est toujours présent face aux défis que présentent pour leur identité et leur autonomie la reconnaissance et le financement par l'État, ainsi que leur participation à la concertation et au partenariat local intersectoriel et multisectoriel. Ces défis ont été abordés à 3 niveaux :

- dans leur **fonctionnement interne** : celui de maintenir une approche globale d'intervention axée sur l'empowerment, dans un processus intégrant les 3 niveaux : individu, organisation, communauté; celui de l'équilibre entre le vécu associatif démocratique et l'efficacité opérationnelle.
- dans les **relations avec la communauté** : le défi de passer d'une logique sectorielle ou intersectorielle thématique à une logique multisectorielle territoriale, où les besoins des membres et l'exercice du mandat sont contextualisés dans un enjeu d'aménagement du territoire ou de mobilisation partielle ou globale de développement du milieu; le défi de la « coopération conflictuelle », qui exige une bonne capacité d'analyse politique des enjeux locaux et une vision proactive d'acteur politique en lien avec la gouvernance municipale.

- dans les **rapports avec les instances locales de concertation** : la participation à ces instances est nécessaire et utile, mais compte tenu de leurs faibles ressources, de la bureaucratisation (et prolifération) de la concertation, de la faible place faite aux citoyens, quels **rôles et pouvoirs** réels les organismes communautaires peuvent-ils y détenir? Le défi serait-il de maintenir l'équilibre entre la démocratie interne, l'autonomie et l'identité communautaires d'une part, et des rapports de collaboration et d'implication dans la concertation multisectorielle territoriale, d'autre part?

Enfin, les **élus locaux** rencontrent des défis nouveaux face à de plus nombreux et plus lourds mandats (environnement, développement social, transport, sécurité, etc.), pour lesquels ils ne semblent pas disposer des ressources financières suffisantes et peut-être aussi des capacités et compétences techniques et politiques. Par ailleurs, la culture politique municipale (élus et administration) actuellement dominante semble trop souvent voir comme une menace l'expression citoyenne spontanée et même celle organisée à travers les OC et autres instances. Le défi serait-il, au plan des services de proximité, de passer d'un mode de **gérance** d'entreprise de services et d'infrastructures à un mode de réelle **gouvernance politique partagée** sur des enjeux de développement global?

En conclusion générale, nous revenons sur les grands constats de la démarche, et dégageons 3 grands enjeux qui confrontent la pratique et la recherche : la **problématique de l'exclusion**, qui confine à un espace de « non-citoyenneté » et nécessite des volontés et stratégies fortes (centrées sur le long terme) d'inclusion; la question du **sens des pratiques** de DCP, qui procède de l'accompagnement d'un processus continu « d'auto-détermination locale » relative orienté vers un idéal d'empowerment; la **démocratisation de la gouvernance locale**, qui appelle à une nouvelle culture politique dont l'ensemble des acteurs locaux doit faire l'apprentissage en l'expérimentant.

1. INTRODUCTION

La participation citoyenne est souvent utilisée par une multitude d'acteurs (communautaires et publics) pour soutenir le développement des communautés (selon des perspectives de développement social, de développement local, d'amélioration de la qualité de vie, de renouvellement des institutions démocratiques, etc.). C'est ainsi qu'au Québec, dans la continuité d'une tradition issue des pratiques d'action communautaire des années 1960, une quantité impressionnante et diversifiée d'initiatives en développement social et développement des communautés ont fait le pari de la participation citoyenne. Des expériences novatrices se déploient dans toutes les régions, qui réunissent en effet des membres de leur communauté locale pour agir et apporter des solutions à des problèmes communs.

Mais par delà l'originalité et l'utilité de ces initiatives de développement des communautés, plusieurs questions se posent sur la place réelle qu'occupe la participation citoyenne dans leur réalisation :

Quel est le sens et la portée de ces initiatives : renouvellement de la démocratie et véritable développement par le bas, ou instrumentalisation de la mobilisation et récupération dans la modernisation de la gestion publique? Y a-t-il des espaces et formes de participation plus favorables à un véritable empowerment individuel et communautaire?

Comment définit-on participation et citoyenneté? Dans la participation citoyenne, quelle place fait-on aux citoyens dans la prise de décision? Comment réussit-on à faire se rejoindre les citoyens et les élus? Qui représente qui, pour quelles fins? Quelle place fait-on à l'expression citoyenne spontanée? Pourquoi est-il difficile de rejoindre les populations plus exclues et comment les faire participer?

La réalisation de ces projets fait appel à des structures et mécanismes où l'on retrouve citoyens, intervenants et experts : quel savoir est requis pour participer efficacement, quel savoir est considéré? Comment articuler ces savoirs, populaire et expert? Comment concilier horaire citoyen et horaire « professionnel »?

C'est ce type de préoccupations qui est à l'origine de la démarche ayant mené à la tenue d'un séminaire⁴ de réflexion auquel ont été conviés des acteurs citoyens, intervenants et chercheurs autour des objectifs suivants :

- mettre en commun les connaissances acquises par l'expérience et la recherche, mais surtout partager et organiser le questionnement que la pratique a permis de développer;
- répondre collectivement à un certain nombre de questionnements (à partir d'une grille commune d'analyse) concernant les enjeux et défis autour des questions de participation citoyenne;
- chercher ensemble à identifier les pistes et perspectives de mises en valeur et renouvellement des pratiques de participation et mobilisation citoyenne, ainsi que contribuer à dégager des pistes de recherche;

Un des objectifs était de diffuser le contenu de ces échanges en vue d'assurer le transfert des connaissances ainsi systématisées, ce à quoi veut répondre la présente publication, en s'appuyant sur le document préparatoire (**La participation citoyenne et le développement des communautés, État des lieux et débats**, mars 2008), qui devait :

⁴Tenu le 4 avril 2008, à l'initiative de la Revue Développement social et de l'ARUC-ISDC de l'Université du Québec en Outaouais, avec la collaboration d'un groupe de partenaires intéressés par la démarche, qui se sont constitué en comité d'orientations. Voir la liste des partenaires à l'annexe 2.

- d'une part, permettre d'établir un portrait général des pratiques actuelles de participation citoyenne telles qu'elles s'actualisent dans les projets et interventions de développement des communautés,
- et d'autre part, dégager un certain nombre de questionnements et constats concernant les enjeux et défis que présentent ces pratiques, ainsi que des pistes et perspectives de leur mise en valeur et de leur renouvellement.

Le contenu initial de l'*État des lieux* constitue la trame centrale du présent document, enrichi des principaux échanges des participants au Séminaire du 4 avril 2008, en présentant les grands questionnements à l'origine de la démarche autour de trois (3) axes ou niveaux de pratiques, qui ne sont pas exclusifs l'un à l'autre, mais qui permettent de dégager chacun une tendance dominante des pratiques de participation citoyenne en lien avec le développement des communautés :

- le niveau de la nature (de quoi parle-t-on?) et des **finalités ou du sens global** que représentent ces pratiques;
- le niveau des acteurs **individuels et collectifs** en situation d'exercice (ou en voie) de citoyenneté : de quels acteurs parle-t-on (individus, organismes, institutions), quelle est la perception de leur rôle, quelle est leur motivation, quelle place y prennent les personnes exclues?
- Le niveau des **stratégies** par lesquelles se développe et opère la participation citoyenne dans la gouvernance locale et le développement des communautés : quelles formes prennent les pratiques, par quels véhicules se réalisent-elles, quelles sont les conditions d'exercice pour les citoyens et les experts, les conditions de développement, les contraintes, les limites et les défis, les moyens de lever les obstacles, de renouveler les pratiques selon les nouveaux contextes et environnements...?

Le plan du document

Le **premier** chapitre vise à situer les questionnements sur les pratiques de participation citoyenne dans le développement des communautés, en les circonscrivant dans les champs d'action où on les retrouve, et en situant le **contexte général, historique et actuel**, dans lequel elles se sont développées sous diverses formes et en divers lieux. En vue de contribuer à établir un cadre de référence commun, nous proposons **au chapitre 3** un lexique et quelques outils d'analyse permettant de baliser minimalement les notions centrales de **démocratie, société civile, gouvernance et empowerment**. Ces rappels de définitions nous aideront ensuite à expliciter les concepts clés de **participation citoyenne** et de **développement des communautés**, tout en les recadrant par rapport à leur opérationnalisation dans des pratiques actuelles se réclamant de la démocratie participative.

Le **chapitre 4** vise, à partir de 10 expériences québécoises recensées aux fins du séminaire, et en nous appuyant sur les échanges du séminaire et des analyses tirées d'écrits pertinents, à établir une première lecture de ce qui nous semble se dégager des pratiques actuelles de participation citoyenne et de développement des communautés au Québec, en termes **d'orientations** (sens, finalités), **défis, enjeux et conditions de réalisation**. Le **chapitre 5** portera sur un volet majeur des préoccupations à la source de la démarche, soit la place et le rôle des **acteurs individuels et collectifs** dans l'exercice de la participation citoyenne et dans les initiatives de développement des communautés.

Des contributions à reconnaître

Nous tenons à souligner l'importante contribution de **Lise St-Germain** dans la rédaction du document préparatoire au séminaire (*l'État des lieux*), dont une grande partie est intégrée au présent cahier.

Nous voulons en outre signaler le travail de **Luc Rabouin** dans la coordination et la rédaction

des 10 fiches de pratiques mises à la disposition des participants au Séminaire. Nous avons également pu compter sur son aide à l'écriture et ses avis judicieux lors de la première version de l'État des lieux.

Il importe aussi de remercier **Denis Bourque, Mélanie Chabot, Monique Duchesne, Claire Millette et Jean Tremblay**, qui comme membres du comité aviseur de *l'État des lieux* ont aidé à en définir l'orientation et le contenu.

Nous devons également souligner l'importante contribution financière de l'Agence de la santé publique du Canada et le soutien de la Direction générale de la santé publique du Ministère de la santé et des services sociaux du Québec permettant la tenue du séminaire de réflexion et la production de ce cahier sur les problématiques de renouvellement démocratique des pratiques de participation citoyenne dans le développement social des communautés.

2. Mise en contexte des pratiques de participation citoyenne dans le développement des communautés

Après avoir défini sommairement le champ de pratiques que nous voulons aborder, nous présentons à grands traits le contexte historique et actuel qui a produit et qui explique ces pratiques de participation citoyenne (PC) dont nous voulons explorer et mettre à niveau le sens, les retombées et limites, ainsi que les conditions de réalisation.

2.1 Les champs de pratiques de participation citoyenne et de développement des communautés dans les territoires locaux

En reliant la participation citoyenne et le développement des communautés, nous couvrons un champ très vaste, que nous pouvons définir autour de plusieurs pôles (non exclusif l'un à l'autre) se déployant dans l'espace de la communauté géographique locale. Il s'agit:

- des **pratiques et initiatives de développement local non institutionnalisées** :

- qui procèdent par la mobilisation spontanée de personnes, initiée à travers des groupes communautaires et des acteurs organisationnels, ou encore à partir d'initiatives et de leaders « spontanés » et d'organisations ad hoc;
- en vue de la promotion ou la défense d'enjeux globaux ou spécifiques, à court ou long terme, définis sur une base territoriale;
- et qui visent le développement plus ou moins global (revitalisation socio-économique, développement social, durable...) de communautés territoriales, en fonction de **problématiques** réelles ou appréhendées, globales ou partielles, souvent d'**appauvrissement** plus ou moins généralisé sur un territoire, mais aussi de promotion ou défense de l'intégrité, de l'identité, de la qualité de vie du milieu, affectant tous les systèmes de la communauté-territoire ou de sa partie la plus affectée...
- de **l'implication des citoyens et groupes dans les instances locales et régionales** de services (établissements de santé et services sociaux, scolaires, main d'œuvre...) **et de concertation** (CRD-CRÉ⁵), environnement, culture, jeunesse, soit au niveau du conseil d'administration ou dans des commissions consultatives;
- de la **participation communautaire et citoyenne à des projets ou programmes de développement local** mobilisant et structurant l'action concertée et le partenariat sur un territoire vécu (Lachapelle, 2004) : tables de RUI⁶, tables sectorielles ou intersectorielles de concertation, organismes de développement économique, comme une CDEC, un CLD⁷);

⁵CRD : Conseil régional de développement ; CRÉ : Conférence régionale des élus

⁶ Revitalisation urbaine intégrée

⁷CDEC : Corporation de développement économique communautaire; CLD : Centre local de développement

- dans le **cadre de la démocratie municipale**, la participation au processus d'élaboration de la décision et/ou à son application, soit au plan de l'ensemble du territoire sur des enjeux thématiques (politique de la famille, immigration, développement social, développement durable, développement économique...), soit dans une instance de quartier, permettant une certaine prise sur les décisions de portée globale (ex. budget participatif, conseil de quartier...)
- enfin, à travers les **pratiques des organismes et groupes communautaires**, qui par leurs valeurs, leur approche d'intervention et leur mode de fonctionnement, sont historiquement reconnus comme porteurs de pratiques de participation citoyenne :

- ⇒ soit comme lieu de formation de la citoyenneté par le processus d'empowerment auquel leur approche de services contribue, en permettant au participant d'acquérir du pouvoir sur sa vie et d'agir sur et dans son environnement;
- ⇒ soit par le fonctionnement démocratique permettant au participant de développer des compétences de participation sociale et d'assumer du pouvoir sur les orientations et la gestion interne;
- ⇒ soit par la capacité d'analyse et d'expression des individus et du groupe (dans l'espace public local) des besoins de ses membres et de recherche des solutions y répondant.

Signalons que si nous nous intéressons plus particulièrement aux initiatives de participation dans les communautés locales, il ne saurait être question de les isoler des espaces plus vastes auxquels elles sont reliées. Les acteurs locaux (individuels et collectifs) définissent aussi leur identité et leur action à travers les liens qu'ils maintiennent avec des regroupements et mouvements nationaux, tout comme les

systèmes de normes, les valeurs et la culture de la société « nationale » pénètrent et conditionnent les valeurs, attitudes et comportements des citoyens.

Il faut aussi reconnaître la nécessité de continuer à participer à la recherche de réduction des inégalités sociales et économiques ainsi qu'à la promotion et l'harmonisation au plan national de politiques publiques et de programmes de redistribution du revenu et d'accessibilité universelle en services sociaux et de santé, éducation, logement, justice, etc. (INSPQ, 2002). Ces composantes macro-sociales permettent l'actualisation des droits sociaux qui contribuent à définir le modèle québécois de société et structurent le vivre ensemble aussi bien au niveau macro-social que communautaire.

Ce champ très vaste recouvre en réalité deux univers de pratiques qui procèdent de contextes et de corpus théoriques différents :

1. les pratiques issues de groupes organisés ou d'initiatives spontanées, que nous pouvons associer **au développement local**, du genre comité de citoyens concernés par une problématique particulière ou par le développement global du milieu; ces pratiques s'inscrivent dans une démarche de logique ascendante, traduisant (et en résultant en quelque sorte) la participation citoyenne volontaire ou provoquée à l'intérieur de la société civile;
2. les pratiques provenant d'une volonté **démocratisation de la gouvernance locale** dans le contexte des responsabilités publiques locales (municipales, scolaires, socio-sanitaires, etc.), dans le cadre d'une volonté politique locale d'associer les citoyens de la communauté locale, comme individus ou groupes représentatifs de celle-ci, à une étape et sur des objets du processus de décision publique et de la gestion des services de proximité; ces pratiques peuvent être aussi initiées dans le cadre d'un programme défini et orienté à l'externe de la communauté (logique descendante), mais

associant la participation citoyenne comme condition de réalisation.

Ces 2 univers ou contexte-types de pratiques ne s'opposent pas en pratique sur le terrain. En effet, ils interagissent ou s'alimentent mutuellement dans les dynamiques des communautés, en particulier lorsque les acteurs du développement local ont accès aux mécanismes de décision de la gouvernance élargie. À l'inverse, ils interagissent lorsque la démocratie locale est ouverte et favorise une « gouvernance locale partagée », soit l'ouverture aux acteurs de la société civile au processus de décision et au partage du pouvoir local.

S'agissant dans le cadre du présent document d'une démarche exploratoire devant permettre de dresser un « état des lieux » des enjeux, défis et conditions d'actualisation des pratiques actuelles de participation citoyenne dans le développement des communautés, ces 2 univers de pratiques seront abordés comme 2 entités distinctes, comportant des formes et des enjeux spécifiques. Nous privilégierons cependant comme angle d'analyse leur mise en relation dialectique à partir de la participation citoyenne comme composante du développement des communautés, en prenant appui sur les définitions que nous présenterons plus loin. Ce qui permettra de réduire et d'orienter la portée des questionnements que nous avons voulu explorer.

2.2 Une brève mise en perspective historique

En situant brièvement les circonstances et facteurs qui ont accompagné le développement de ces pratiques, nous espérons pouvoir fournir un recadrage utile pour leur compréhension et introduire les éléments d'analyse que nous proposerons plus loin.

Au Québec, comme ailleurs au Canada, dans les Amériques et en Europe, les thèmes de la démocratie participative, de la participation citoyenne ou publique et de la citoyenneté active (Thibault et al., 2000) connaissent depuis les deux dernières décennies un regain de popularité se traduisant par des lieux et des

formes nouvelles et très variées de démocratisation de la gestion des affaires publiques dans les communautés locales.

Mais cette idée de la participation, que certains ont qualifiée « d'idéologie participationniste » pour en démontrer l'importance, n'est pas vraiment nouvelle au Québec. Elle est présente dès le début des années '60, à l'origine des Comités de citoyens de cette période et dans les pratiques d'organisation communautaire et de développement social qui les initiaient et encadraient. Un très rapide recadrage historique⁸ permettra de mieux situer les origines et l'évolution du mouvement communautaire, qui en a été le principal porteur.

Les années 1960-1980 : de l'animation sociale urbaine et rurale au développement du mouvement communautaire autonome.

1. On est alors influencé par des **mouvements américains de contestation sociale**, eux-mêmes liés au travail d'animation en rénovation urbaine effectué dans des centres ou maisons communautaires de quartiers (Settlement Houses), mais aussi à l'action radicale auprès des minorités, noires en particulier, la guerre à la pauvreté, les mouvements sociaux de contestation étudiante (contre la guerre du Vietnam notamment), le mouvement féministe, et la contre-culture (*flower power, beatnik*);
2. Les **mouvements européens et tiers-mondistes**, de contestation de la société de consommation, de recherche de l'autogestion ouvrière et sociale et de libération nationale seront aussi des références déterminantes; on s'inspirera d'expériences d'aménagement rural en Europe et de développement communautaire en Afrique, tout comme les pratiques d'inspirations socialiste et chrétienne radicale en provenance de

⁸Le court recadrage historique présenté ici pourra être complété par des textes plus élaborés, dont les suivants : Lamoureux et al. Chapitre 1 (2008), La pratique de l'action communautaire; Bourque et al. (2007), L'organisation communautaire, fondement, approches et champs de pratique, Chapitre 2; Mayer (2002), Évolution des pratiques en service social.

l'Amérique latine, notamment les projets d'alphabétisation et de conscientisation de Paulo Freire, et la théologie de la libération.

Les **Comités de citoyens** sont nés à Montréal durant la première moitié des années '60 dans les quartiers populaires en déclin, et seront présents par la suite dans plusieurs autres villes. Ils constitueront une démarche originale qui, appuyée par des **animateurs sociaux**⁹, combinera la revendication de services de proximité et de droits sociaux à la mise sur pied d'organisations autonomes de services à l'intention de clientèles de quartiers, ou de problématiques plus larges de consommation, de logement et de droits sociaux. En outre, ce mouvement contribuera à la formation de nouveaux leaders issus de ces quartiers et à la démocratisation de la participation dans les groupes. Dans un certain nombre de milieux, cela mènera à l'action politique organisée au niveau municipal et sur une politisation plus large amenant de nombreux militants et militantes à s'impliquer dans des causes et partis associant la question nationale et la question sociale.

Le **Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ)** réalisera un important projet d'aménagement global du territoire du Bas-St-Laurent et de la Gaspésie (1963-1966) qui aura des répercussions profondes non seulement dans cette région, mais bien au-delà, de par les pratiques nouvelles de développement socio-économique qu'il va générer dans l'ensemble du Québec. Par ce projet, on a cherché à combiner les études techniques et scientifiques des différents secteurs d'activités socio-économiques et une démarche d'animation sociale combinant une imposante opération de formation, d'information et de mobilisation de la population dans les différentes localités du territoire.

Cette expérience de planification du développement avec la participation populaire n'aura été finalement qu'une opération de rationalisation des activités économiques et de l'aménagement du territoire en fonction des secteurs économiques et des pôles

géographiques présumés les plus forts d'après les règles dominantes du marché capitaliste. Elle restera dans l'imaginaire collectif régional et québécois comme une opération technocratique typique de l'intervention étatique, dont les images les plus fortes (et les effets les plus pénibles) ont été la fermeture de plusieurs villages et la relocalisation de leurs populations dans les petites villes environnantes.

Par contre, grâce à l'animation sociale, elle put générer un nouveau leadership local initiateur des Opérations Dignité qui, durant les années '70, mobiliseront des milieux ruraux de cette région dans des actions d'opposition aux plans gouvernementaux de « rationalisation » du secteur agroforestier et dans des projets de relance populaire du développement de ces milieux¹⁰.

Les années 1980-2000 : du développement local communautaire au partenariat

Le début des années 1980 est marqué par un contexte de crise politique (le référendum de 1980) et économique majeure. Le temps des grandes réformes gouvernementales et de la croissance économique est terminé. On doit gérer maintenant la crise économique et budgétaire, l'heure étant à la décroissance. Les préoccupations pour le chômage accru et la pauvreté sont dominantes, alors que s'amorce le désengagement financier et réglementaire de l'État et la désinstitutionnalisation, notamment en santé mentale. Les préoccupations pour la condition des femmes et des jeunes prennent

⁹ L'« animation sociale » s'inspirait de la démarche d'enquête-participation développée par le Père Lebre et l'équipe de la revue française *Économie et Humanisme*, et mise en valeur dans des projets de développement communautaire rural d'Europe et d'Afrique (Chèvrefils, 1978).

¹⁰ S'appuyant sur des revendications d'une approche alternative d'aménagement mené en co-gestion avec les communautés locales, ces actions ont donné lieu à des projets d'aménagement intégré de certains secteurs, réalisés par les citoyens eux-mêmes, dont notamment l'expérience de développement agroforestier regroupant les municipalités de St-Just, Auclair, et Lejeune au Témiscouata (projet JAL).

plus de place, alors que de nouvelles problématiques renouvellent l'action communautaire : le troisième âge, l'analphabétisme, le racisme, l'environnement, la paix, le sida, l'orientation sexuelle, etc.

Ces préoccupations identitaires marquent de plus en plus l'action communautaire, où l'on voit accéder des acteurs de classe moyenne. Les conditions de vie qui se détériorent mobilisent de nouveaux acteurs à travers les actions concertées pour le développement de l'emploi au plan local et sectoriel (jeunes, femmes handicapées, immigrants), ainsi que pour le maintien des programmes sociaux d'assurance-emploi et de sécurité du revenu.

Au plan des communautés locales, on commence à se parler entre groupes communautaires de divers secteurs et à collaborer avec les intervenants institutionnels à travers des tables de concertation sectorielle¹¹, où les groupes d'entraide et de bénévolat, qui existaient depuis longtemps, mais avec une approche moins critique, deviennent des partenaires des groupes communautaires. Le développement économique des quartiers urbains en déclin devient aussi une priorité, ce qui entraîne des stratégies de concertation des principaux acteurs des communautés locales. Pour le mouvement communautaire, la visée de transformation sociale est toujours présente. Celle-ci passe cependant maintenant par des stratégies de concertation, à l'occasion de « coopération conflictuelle », soit la reconnaissance d'intérêts divergents dans la poursuite de buts communs, où l'expérimentation sociale au jour le jour, avec des progrès modestes, est vue comme une façon efficace de faire changer les choses et améliorer l'existant.

La Réforme des services sociaux et de santé de 1991 entraînera des changements majeurs pour les groupes communautaires. Les groupes plus importants et organisés alors existants, et d'autres qui vont naître dans la foulée de la Réforme, deviendront des « organismes communautaires » reconnus formellement comme partenaires du réseau socio-sanitaire

public. Ils peuvent à partir de là occuper une place importante dans la structure des Régies régionales de santé et service sociaux et dans les nouveaux mécanismes de concertation au plan régional. Ils sont amenés à se regrouper sur une base multisectorielle, à la fois au plan régional, pour se poser comme interlocuteurs des instances régionales publiques et parapubliques de planification et de gestion, et au plan local, pour agir comme mouvement communautaire dans le développement de leur communauté locale. Au plan québécois, les groupes consolident leurs regroupements par secteurs d'activités, encadrés de plus en plus par les programmes de financement plus stables et plus généreux qu'ils réussissent, malgré la situation budgétaire difficile, à faire débloquer auprès des gouvernements.

Exerçant de plus en plus des mandats de service d'intérêt public, les organismes communautaires sont par ailleurs confrontés aux défis de conserver leur autonomie et leur identité originales, tout en participant à des structures et opérations de concertation où le partenariat égalitaire avec les acteurs institutionnels est loin d'être acquis (Guay, 1994, Lamoureux, 1994). Pour certains, le partenariat annoncé par les politiques gouvernementales et souhaité par le mouvement communautaire, a souvent tendance à tourner au « partenariat » (Panet-Raymond et Bourque, 1991).

Vers une participation institutionnalisée... ou récupérée?

Par delà son actualisation dans le mouvement communautaire, l'idée de la participation a aussi

¹¹Notons que le secteur de la santé mentale a été un pionnier en ce domaine, dans la foulée de la Politique de la santé mentale (1989) qui a mis de l'avant la reconnaissance des groupes communautaires de services et leur participation à des tables tripartites (institutions, groupes communautaires et autres partenaires de la communauté) de concertation et de planification régionale et locale des services en santé mentale. C'est cette approche qui sera généralisée par la suite dans la Réforme Côté de 1991.

influencé la modernisation de l'appareil socio-sanitaire issue de la première réforme (Loi 63, 1971), inspirée du rapport de la Commission Castonguay-Nepveu¹². Les premiers CLSC sont conçus à l'image des cliniques populaires déjà existantes, dont celle de Pointe St-Charles, où les usagers et les citoyens détiendront la majorité des sièges au conseil d'administration et où on tentera de reproduire une approche globale de prévention et d'intervention communautaire visant ou prenant en compte le développement du milieu. Elle va aussi se déployer à travers une demande d'autogestion dans le travail et la consommation, soit sous forme de coopérative ouvrière et de maints projets en consommation (alimentation, habitation, services funéraires, etc.) et dans l'implantation des premières structures de planification et de gestion du développement régional.

En fait, pour expliquer ce bouillonnement d'idées et d'expérimentation de nouvelles pratiques, on peut dire que l'idéologie de la participation a même pris les allures d'un véritable projet alternatif de société ou d'« utopie mobilisatrice » au sens où on avait des idées de ce qu'on voulait faire et on y travaillait activement à travers les grands mécanismes de gestion collective alors en construction. Gérald Fortin, du département de sociologie de l'Université Laval, en sera une figure importante, en tant que consultant sur la démarche d'animation au BAEQ, chercheur-acteur associé aux premiers conseils socioéconomiques régionaux et conseiller « social » de la Commission Castonguay-Nepveu.

À ce titre, il sera le principal rédacteur de l'Annexe 25 du Rapport de cette commission, « La société démocratique de développement ». Il y présente à la fois une vision de développement global dont ne seraient pas peu fiers les promoteurs actuels du développement social. Il met de l'avant un modèle organisationnel qui place la participation citoyenne organisée, à partir des groupes populaires et communautaires entre autres, au cœur des structures de gestion du

développement qui encadrent l'action des ministères et gouvernements municipaux en région. Ce rapport formule de façon articulée et moderne le **premier grand modèle combinant la participation et le développement** au Québec.

Fortin dira plus tard que l'évolution des structures étatiques vers l'État-providence technocratique a fait dévier ce projet et reconnaîtra entre autres que la démarche d'animation du BAEQ a échoué parce que les animateurs ont été placés dans une position ambiguë : aider les comités locaux à s'organiser et développer des projets locaux sur une base autonome, et en même temps, amener la population à changer sa mentalité « non favorable » au développement, en vue de s'intégrer aux plans des planificateurs qui avaient le contrôle de l'opération. D'une certaine façon, il y avait aussi un agenda plus ou moins caché des tenants de l'animation, soit celui de développer un contre-pouvoir local et populaire face aux élites régionales qui siégeaient aux instances supérieures des organismes responsables formels de l'élaboration du Plan. Projet qu'ils n'ont pu réaliser à travers le Plan mais qui s'est en quelque sorte poursuivi avec les Opérations dignité.

Godbout (1983) affirmera par contre, à partir de recherches réalisées plus tard dans des CLSC, que dans les pratiques institutionnelles, la participation se réalisera toujours au détriment des usagers et des citoyens, le pouvoir véritable étant du côté des **producteurs**, où les professionnels finissent toujours par occuper la position dominante. Pour lui, la participation des années 60-70 procédait d'une intention (ou utopie) de démocratie directe visant à remplacer la démocratie classique (représentative), ce qui en explique les limites. Son apport modeste, mais réel, se situerait plutôt dans sa **complémentarité au système représentatif**, à travers « certaines institutions consultatives qui élargissent le champ de la représentation

¹²Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Gouvernement du Québec, 1970.

politique en remplaçant le lobbying par des procédures de pression politique plus ouvertes, publiques, transparentes » (Godbout, 1991 : 20).

Et maintenant?

En somme, à travers les contextes changeants liés aux profondes transformations sociales, politiques et économiques générées par la montée de l'État-providence et le triomphe du néo-libéralisme qui a suivi, ouvrant la société québécoise à la mondialisation et à la globalisation de l'économie, l'idée de la participation a été soumise à maints débats et controverses. Malgré les courants en limitant ou neutralisant et même détournant les effets, l'idée a perduré et s'est renouvelée, sinon transformée, évoluant d'un projet global de société appelant une certaine forme de démocratie directe et d'autogestion, à des formes de co-décision (ou co-construction) des politiques publiques locales, comme pratiques de démocratie participative.

Celles-ci se sont traduites notamment dans les initiatives de développement local réalisées durant les années '80 à travers les programmes, projets et organismes de développement économique communautaire mobilisant l'ensemble des acteurs locaux (très souvent à l'initiative des groupes communautaires) dans la revitalisation des territoires en crise ou en déclin économique et dans les actions de lutte à la pauvreté et à l'exclusion au plan local (Favreau et Lévesque, 1999). En contrepartie de cette demande de décentralisation du mouvement communautaire et des leaders locaux et régionaux, l'État maintient un discours qui va dans le même sens, sous le couvert des nouvelles orientations de gouvernance inspirées du New public management (dont nous reparlerons plus loin); l'expérience démontre cependant que par delà le discours, la pratique se traduit dans des formes de déconcentration organisationnelle où la centralisation continue d'exister.

On a maintenu et même élargi une représentation communautaire et citoyenne dans les conseils d'administration des Régies

régionales et des établissements de services issus de la Réforme Côté de 1992. Cette représentation a cependant été graduellement réduite avec les fusions d'établissements amorcées en 1996, suite à de nouvelles règles de gouvernance adoptées en 2001, et elle a été à peu près éliminée en 2005 avec la loi 83¹³ imposée par le gouvernement libéral.

Malgré la réduction importante de la participation dans les instances créées par la politique de soutien au développement local et régional de 1997 (à l'origine des CLD et CRD devenus CRÉ), le gouvernement Charest en a néanmoins maintenu des éléments importants dans la **Politique nationale de la ruralité (2007)**, la **Stratégie d'action jeunesse (2006)**, le **Programme national de santé publique (2008)**, l'**Approche territoriale intégrée** de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (MESS, 2006), le **Programme de soutien aux politiques familiales municipales**, du ministère de la Famille et des Aînés (2002), etc¹⁴. Il en est également ainsi du côté d'organismes subventionnaires privés, comme la Fondation Lucie et André Chagnon et certains Centraide, notamment Centraide du Grand Montréal¹⁵.

L'enjeu de la portée réelle de ces formes de participation demeure cependant toujours d'actualité. Sont-elles des instruments de mobilisation des populations pour la réalisation des objectifs et stratégies des programmes conçus et contrôlés d'en haut (top down), par

¹³Loi modifiant la loi sur les services de santé et services sociaux, qui fournissaient les règles de gestion des nouveaux Centres de santé et services sociaux créés en 2004 et intégrant en quelque sorte les CLSC aux hôpitaux à travers de méga-établissements.

¹⁴Dont la **Vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social**, du Ministère des affaires municipales et des régions, 2005.

¹⁵Pour un développement plus élaboré sur ces approches, stratégies et programmes, voir Bourque, D. (2008), Concertation et partenariat, Chap. 4.

rapport auxquels les citoyens sont davantage définis et abordés comme « clients »? Ou permettent-elles malgré leurs limites des opportunités réelles offertes aux citoyens pour identifier et agir sur les enjeux locaux, à partir de la contribution adaptée des politiques et programmes publics et privés?

Par ailleurs, au plan municipal, les plus grandes villes (Montréal, Québec, Gatineau) ont adopté des démarches participatives et partenariales permettant l'intervention ciblée par territoires, soit visant la revitalisation intégrée (RUI) de quartiers appauvris, soit mettant sur pied des conseils de quartiers faisant appel à certaines formes de participation de citoyens sur une base individuelle ou collective sur des objets plus ou moins décisionnels de la gestion de leur quartier.

Toutes ces **pratiques de « développement participatif »**, faisant appel à l'implication des personnes et groupes concernés par les décisions publiques et les projets collectifs, s'inscrivent finalement dans le modèle du **développement local « de type communautaire ou progressiste »** (Vachon, 1993, Tremblay et Fontan, 1997), qui a été présent depuis les années '60 en organisation communautaire¹⁶, et qui correspond au développement des communautés (DC). En ce sens, le DC n'est pas nouveau lui non plus, mais il s'affirme de plus en plus comme un élément majeur des stratégies d'intervention prenant en compte les déterminants de la santé, dont la cohésion sociale et les conditions de vie des communautés.

2.3 Des éléments globaux de contexte

Si elle n'est pas unique au Québec, l'idée de la participation a donc été fortement présente à travers le modèle québécois, que certains qualifient de « partenarial » (Bourque, G., 2000) de par les orientations socio-démocrates qui ont prévalu globalement. Malgré des reculs opérés par le gouvernement actuel du Parti libéral sur plusieurs fronts (Dufour, 2005), ces orientations sont demeurées en partie présentes, notamment dans les opérations de concertation réalisées à

travers les sommets sectoriels (jeunes, ruralité, éducation) récents.

C'est ce qui explique sans doute que les opérations plus récentes¹⁷ **de décentralisation** de fonctions et services de l'État vers les régions et les municipalités, ainsi que la fusion des villes centres, ont été accompagnées de mandats de **développement social et communautaire, de développement durable** et de processus ouverts à la **consultation publique**.

Selon certains, à travers la décentralisation¹⁸, l'État se désengageait ainsi de responsabilités et activités centrales pour des commodités financières et stratégiques; mais pour d'autres, cela répondait aussi à une demande de démocratisation visant l'amélioration du fonctionnement des gouvernements municipaux, qui doivent s'ouvrir à une vision plus globale et efficiente de leur territoire et moins centrée d'abord sur la gestion à court terme des infrastructures et services municipaux (Andrew, 2000).

Notons enfin l'influence des mobilisations réalisées à travers les activités de préparation et la tenue des Forums locaux, régionaux et

¹⁶Rappelons que le développement local est l'un des trois grands modèles d'une typologie classique en organisation communautaire (Rothman), avec l'action sociale et le planning social (voir Doucet, 1997)

¹⁷ En réalité, une certaine forme de décentralisation a été mise de l'avant dès la fin des années '60, mais s'est plutôt limitée à des opérations de déconcentration. L'implantation des MRC en 1982 a constitué le premier pas d'une lente évolution vers des mécanismes politiques et quasi politiques régionaux et locaux responsables de choix stratégiques et politiques dans un nombre de plus en plus grand de domaines, à commencer par l'aménagement du territoire, le transport, les matières résiduelles et l'environnement, etc.

¹⁸ Qui selon certains porte encore beaucoup de traits de la **déconcentration**, qui a permis à l'État de garder le contrôle des activités locales et régionales...

nationaux sur le développement social que le Conseil de la santé et du bien-être (CSBE)¹⁹ a coordonnées à la fin des années 90; celles-ci ont permis en maintes régions et municipalités à des acteurs collectifs locaux de se redonner une vision globale de développement de leur milieu et de poursuivre les mobilisations alors amorcées autour de mécanismes et projets originaux suscitant des démarches de participation nouvelle au plan local. Il en est de même des plans d'action en développement durable initiés à travers l'Agenda 21 local²⁰.

Mais d'où vient aussi ce besoin (ou opportunité) de ramener au centre des débats et actions de développement local les problématiques de pauvreté et d'exclusion, alors qu'on en avait jusqu'ici fait l'objet exclusif des responsabilités et interventions de l'État-providence central? Il est impossible ici de répondre adéquatement à ces questions, mais on peut en dégager minimalement quelques éléments de contexte, qui sont interreliés²¹.

L'action renouvelée des mouvements sociaux²²

Malgré une transformation des pratiques d'action communautaire vers une certaine forme d'institutionnalisation à travers le partenariat, on verra durant les années '90 une résurgence des grandes mobilisations sociales. La marche du « Pain et des Roses » organisée par la Fédération des femmes en 1995 marquera un temps fort de réaffirmation des revendications pour l'égalité des femmes, mais aussi les amènera sur le terrain de la lutte à la pauvreté par l'équité dans l'emploi et par la demande de reconnaissance de l'économie sociale.

Si cette action ouvrira la porte au développement de politiques et programmes nationaux porteurs sur ce terrain²³, et qui prendront leur essor à partir du Sommet socio-économique de 1996, elle permettra de raviver l'implication des mouvements sociaux dans le développement local. L'espace local devient alors un enjeu de luttes pour l'égalité économique et aussi politique, que ce soit par la participation des femmes aux instances et dans

les projets de développement local et régional aussi bien que la promotion de leur engagement en politique.

Notons aussi la grande mobilisation réalisée par le Collectif pour l'élimination de la pauvreté, dont le principal résultat est certes l'adoption de la loi 112²⁴, mais qui aura comme retombées de développer des stratégies de mobilisation des personnes démunies et de favoriser leur prise de parole dans l'espace public aussi bien au plan national que local.

On doit également se rappeler le grand mouvement pour l'intégration des personnes handicapées, qui est issu (et l'a favorisé en même temps) d'une prise en charge autonome de leur condition, par les personnes concernées, et l'expression de leurs revendications dans l'espace public local.

¹⁹Qui a été aboli suite à la création du Commissaire à la santé et au bien-être.

²⁰Un agenda 21 local est un **plan d'actions pour l'application du développement durable**. L'expression **agenda 21** fait référence à l'agenda 21 mondial adopté en 1992 par 173 nations lors du sommet de Rio organisé par l'ONU.

²¹À la manière d'un caricaturiste, nous tentons ici de dresser à grands traits les éléments marquants d'un personnage ou d'une situation. On voudra bien interpréter ces traits avec la connaissance plus fine qu'on en a et les nécessaires consultations des sources documentaires sur lesquelles ils s'appuient.

²²On désigne généralement comme mouvements sociaux les acteurs de la société civile qui réclament et proposent des changements sociaux structurels. On distingue habituellement les « anciens » mouvements sociaux (syndical, coopératif et socialiste) des mouvements plus récents comme le féminisme, l'écologisme, l'autogestion, qui sont vus comme les « nouveaux » mouvements sociaux.

²³Pour le développement de l'économie sociale, mais aussi la reconnaissance et le financement de l'action communautaire autonome et la création du Secrétariat à l'action communautaire.

²⁴Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2002

Notons enfin la forte mobilisation qui se développe autour de l'éco-citoyenneté, qui amène les enjeux du développement durable au premier plan des politiques de développement local.

L'État-providence en cause

La plupart des analystes voient dans la demande accrue de démocratie participative les effets – pervers pour certains – des rapports institués entre l'État et la population dans le fonctionnement de l'État-providence dès le début de son implantation au sortir des années '60. On parle ici du centralisme politique et de la technocratisation qui ont prévalu dans les modes de prise de décision et de gestion des programmes et établissements publics et parapublics, gouvernementaux et municipaux. On fait aussi référence à la professionnalisation de tendance « corporatiste » des services personnels et de proximité, en particulier en santé, services sociaux et éducation. L'insatisfaction ressentie par les usagers et les citoyens amène la critique face au processus de décision et face aux décisions elles-mêmes, produit une demande de prise de parole et d'influence sur les choix des élus, gestionnaires et professionnels, et stimule le développement de services alternatifs autonomes.

Crise de la démocratie représentative?

Certains analystes (Rosanvallon, 2000, Leclerc et Beauchemin, 2002, Guay, 2005, Bhérer, 2005) voient dans la demande et les initiatives de participation les effets de la crise de légitimité dont souffre le modèle de démocratie représentative qui connaît une certaine désaffection, notamment au niveau local²⁵. Le faible taux de participation aux élections municipales ne serait pas que lié à l'apathie de l'électorat, mais plutôt au peu de crédibilité et d'intérêt qu'on accorde à la démocratie municipale, digne de peu d'intérêt par delà les attentes personnelles immédiates et les intérêts utilitaires « clientélistes » à l'égard de « l'organisation municipale » vue comme entreprise de services.

Peut-on en déduire que la promotion de la participation citoyenne permet de réagir dans l'espace public local (en mode de contestation et de revendication, mais aussi de coopération et d'ouverture à la concertation) à cette expérience d'exclusion plus ou moins globale vécue au plan du milieu de vie, sous un mode individuel et/ou collectif?

Plus encore, peut-on voir à travers ces demandes de participation des critiques et aussi des recherches d'alternatives aux solutions apportées par les autorités « légitimes », qui permettent une plus juste interprétation des valeurs et des besoins des personnes pour lesquelles les programmes et services sont conçus et offerts? Peut-on aussi y voir l'actualisation du nécessaire et long processus d'empowerment par lequel doivent passer les personnes vivant une ou plusieurs formes d'exclusion (Tardif et St-Germain, 1998) : économique d'abord, mais aussi sociale (isolement, dévalorisation de soi, méfiance envers l'autre), et politique ou territoriale (perte de pouvoir sur sa vie et son milieu)?

Des problèmes sociaux plus lourds et complexes?

En corollaire, suite aux pertes d'emplois stables et bien rémunérés, à l'exode des jeunes, aux pertes de services de proximité, etc., les problèmes sociaux et économiques individuels et collectifs vécus dans les communautés locales sont de plus en plus lourds et complexes. Cette réalité a d'abord été vécue dans les milieux ruraux et les régions périphériques, ainsi que dans les vieux quartiers industriels des grandes villes, pour gagner ensuite des villes importantes de régions plus centrales.

Outre les transformations sociales et économiques liées aux changements technologiques et démographiques, plusieurs facteurs ont contribué à ce nouveau contexte,

²⁵ Phénomène qui tend à se répandre aux autres niveaux, en raison selon certains de la faible estime à l'égard de la classe politique et du peu de pouvoir qu'on se reconnaît face à nos élus.

dont entre autres les réductions de couverture dans les programmes d'assurance-emploi et de sécurité du revenu, la « désinstitutionnalisation » et le recours accru à la communauté et aux familles dans la prise en charge des personnes en besoin d'insertion sociale et de maintien dans leur milieu. Cet environnement d'appauvrissement global et d'exclusion, compte tenu des faibles ressources réaffectées, ramène sur le terrain de plusieurs communautés locales la responsabilité partagée de nouvelles problématiques psychosociales et socioéconomiques, pour lesquelles des approches intégrées et globales et la mobilisation des partenaires institutionnels sont requises.

Et la mondialisation alors?

Les effets de la mondialisation réalisée selon les règles du modèle néo-libéral, outre ses effets négatifs de plus en plus magistraux sur l'activité économique locale et l'emploi de qualité, se font sentir aussi sur la capacité régulatrice de l'État au plan des normes et processus de gestion nationale des rapports économiques, sociaux et même culturels. De ce fait, le local (ou le régional lorsque les problèmes locaux sont communs à un grand nombre de localités), qui est menacé et en quelque sorte laissé à lui-même face au mondial, devient le lieu de repli de l'individu « dénationalisé », comme base de l'affirmation « identitaire » sociale (et de plus en plus économique), portée par l'ensemble de la communauté. Sur ce plan, les concepts de développement des communautés et la participation citoyenne n'ont pas à être pensés comme tels (puisque s'imposant de soi), mais à être promus et actualisés à travers les acteurs collectifs locaux, dont le leadership revient souvent aux élus municipaux.

Des programmes plus adaptés aux communautés...?

Le cadre d'action de l'intervention publique repose de plus en plus sur la capacité de définir un espace ou territoire vécu ou d'appartenance autour duquel peuvent s'actualiser une analyse

de milieu permettant une identification juste et contextualisée des problèmes, mais aussi des ressources et possibilités de solutions appuyées sur la culture locale et les leaderships actuels ou potentiels dont dispose la communauté. Les institutions locales et les groupes communautaires sont une composante importante de ce leadership, mais l'acteur municipal en détient la clef de voûte par sa capacité à supporter l'action de ces groupes, à favoriser leur prise de parole et être à l'écoute de cette forme de participation citoyenne à la gestion collective de la communauté.

L'approche du développement des communautés suppose par contre que les responsables institutionnels des programmes publics soient capables de s'inscrire dans une logique de négociation des valeurs, orientations et objectifs des programmes conçus au plan national, proposés avec des critères inspirés des pratiques gagnantes (ou probantes, selon le langage officiel); la dynamique particulière au milieu doit être prise en compte, telle qu'exprimée par les acteurs collectifs que sont les groupes communautaires et les regroupements de citoyens concernés. C'est le succès des programmes qui en dépend (Bilodeau (2003), Bourque (2007).

La participation citoyenne et le développement des communautés : des effets significatifs durables?

En conclusion, par-delà les ouvertures gouvernementales et le discours favorable qui les accompagnent et le volontarisme qui anime les promoteurs et acteurs de la participation citoyenne comme pivot du développement des communautés, peut-on en déduire que les effets produits par ces pratiques ont des retombées globales et durables dans nos communautés? Comment se traduisent-elles en termes de lieux et types de participation? Quels en sont les avantages et les limites, les enjeux et les défis, de même que les nécessaires conditions de réalisation? Constituent-elles des avancées et des opportunités pour une démocratisation de la gouvernance locale dans le contexte de la décentralisation?

C'est l'intention des sections suivantes d'alimenter la réflexion sur ces questions.

3. Des définitions pour mieux se comprendre

Cette section vise à présenter une sorte de lexique introduisant les notions centrales de notre questionnement, en les définissant sous leur sens généralement admis sans pour autant prétendre par les approches et interprétations retenues à une couverture exhaustive et exclusive du sujet. Dans un premier temps, nous présenterons brièvement les concepts clés qui concernent notre sujet : **démocratie, société civile, gouvernance, empowerment**. Ces concepts nous aideront en deuxième temps à définir les notions centrales de participation citoyenne et de développement des communautés.

3.1 Démocratie, société civile, gouvernance, empowerment : quelques définitions et distinctions.

À propos de démocratie...

La notion courante de démocratie s'actualise généralement sous plusieurs modes dont le sens ne fait pas nécessairement l'unanimité. Elle a d'abord pris la forme de **la démocratie directe**, qu'on retrouve dans la Grèce antique à travers l'Agora où se débattaient et décidaient les grandes orientations de la Cité. On la retrouve encore aujourd'hui sous la forme du référendum et de l'assemblée générale décisionnelle de quartier, mais aussi à travers certaines formes de participation citoyenne comme le jury et le tirage au sort utilisés pour des consultations ad hoc par les autorités locales ou nationales.

La démocratie représente par essence l'exercice du pouvoir par le peuple. Celui-ci a, plusieurs siècles après l'expérience athénienne, pris le sens et la forme de **gouvernement représentatif**, comme résultante du renversement – par la Révolution dans le cas de la France — du pouvoir concentré dans les mains du Roi, et d'instituer ce qu'on a alors appelé la République des citoyens. Cette forme

de **démocratie (représentative)**, qui repose sur la notion d'égalité politique des citoyens, entraînera la recherche de l'égalité des conditions socio-économiques, le plus souvent dans la foulée de l'action des mouvements sociaux. Rappelons-nous toutefois que les femmes n'ont eu le droit de vote au Québec qu'en 1940. Pour Rosanvallon (2000), la démocratie doit se définir comme un processus historique permanent : « l'histoire du conflit entre ceux qui sont dépossédés de la parole et du pouvoir et les détenteurs de ces derniers; conflit toujours renaissant et jamais dépassé » (2000 : 137).

Cette forme classique de démocratie, dont une vision défend l'idée que seules les personnes élues détiennent la légitimité de la prise de décision au nom de l'intérêt général, sera de plus en plus critiquée par les mouvements sociaux, parce que perçue comme incapable de rechercher et produire le bien commun, certains la qualifiant même de « politique d'élite contre les masses » (Barber, 1997). C'est ce qui explique en partie la **résurgence des idées de démocratie délibérative et participative** (Blondiaux et Sintomer, 2002). Celles-ci sont en réalité étroitement associées, agissant comme une sorte de contre-pouvoir à une pratique de la démocratie représentative vue comme élitique, parce que se résumant souvent à l'élection des représentants à intervalles réguliers.

La **démocratie délibérative** se définit par la capacité d'influencer les décisions d'intérêt général à travers un **processus de discussion publique** ouvert à la participation citoyenne, qui permet d'assurer l'expression de la diversité des points de vue dans l'espace public. Cet espace public reproduit une sorte de démocratie appelée « semi-directe » dans la mesure où le processus permet le débat public selon des règles équitables, transparentes et rigoureuses sur des enjeux collectifs qui feront l'objet de décisions publiques par les élus issus de la démocratie représentative.

Elle peut se vivre à travers différents mécanismes qu'on connaît au plan du processus législatif, comme les commissions parlementaires et les diverses étapes d'élaboration de grandes politiques, les consultations publiques comme les commissions d'enquête, le BAPE²⁶, des États généraux, de même que les pétitions et les forums des médias. Elle s'exprime également au plan des processus décisionnels locaux, comme on le verra plus loin, dans les mécanismes de participation.

La **démocratie participative** est parfois définie par la participation citoyenne exprimée à travers les associations volontaires et les mouvements sociaux, comme émanation du capital social²⁷ et facteur de cohésion sociale. Mais elle prend un autre sens quand elle est définie comme **modèle politique alternatif** qui implique un partage du pouvoir de décision entre les élus et les citoyens au sein d'instances formelles de participation. Le Budget participatif de Porte Allegre en représente le cas type²⁸. D'autres exemples plus proches de nous vont dans le même sens.

Comme l'indique Bevort (2002), la démocratie participative, « ce n'est pas l'utopie d'une démocratie directe, ni celle d'une société sans conflits, mais l'utopie d'une communauté qui n'abandonne pas son autonomie entre les mains de ceux qu'elle désigne pour les représenter ». Dans ce modèle, de nouvelles formes ou lieux de pouvoir sont créés à différents niveaux, qui disposent d'un véritable pouvoir décisionnel ou co-décisionnel. Par définition, la démocratie participative suppose une décentralisation de pouvoirs et de moyens.

Idéal d'une nouvelle culture politique, pour les uns, projet de société porteur d'une nouvelle vision du vivre ensemble pour d'autres, la démocratie participative se fonde sur une citoyenneté active, plutôt que limitée au droit de vote et à la consommation de services publics. Issue de la demande des mouvements sociaux, la démocratie participative se présente comme solution face à la crise de légitimité et d'efficacité du modèle représentatif dominant, et ce, en complémentarité avec les institutions

de la démocratie représentative, « l'une n'existant pas sans l'autre » (Santos 2003 : 541). Elle est de plus en plus utilisée pour en compenser les limites. Elle permet de développer des processus de **gouvernance** « dans laquelle l'État devient un acteur parmi d'autres au sein de processus de concertation, de délibération et de partenariat. » (Blondiaux et Sintomer, dans Jouve, 2004).

Ces processus participatifs requièrent par ailleurs de solides mesures afin d'éviter que ceux-ci ne soient que des simulacres de démocratie, contribuant à reproduire les inégalités dans la participation citoyenne et se limitant exclusivement à des enjeux micro locaux de portée limitée. Parmi ces conditions requises, Rabouin (2007) en recense trois : 1 — des mesures visant à assurer la participation des groupes défavorisés, notamment par l'éducation populaire et politique continue; 2— la présence de « contre-pouvoir » dans des mouvements populaires organisés et 3 — une logique redistributive globale et articulée autour de critères formels.

²⁶Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

²⁷ Qu'on définit comme le potentiel que recèle une communauté par la qualité des réseaux sociaux (ex : relations sociales, associations communautaires...) par lesquels se construit la dynamique communautaire et s'expriment diverses formes d'engagement civique. Par la cohésion sociale qu'il permet, il détermine et alimente la capacité d'agir de la communauté locale.

²⁸Capitale de l'État du Rio Grande au Brésil, la ville de Porto Allegre est surtout connue comme le siège des premiers Forums sociaux mondiaux, qu'elle a initiés en 2002. Mais elle est d'abord depuis 1988 à l'origine d'une expérience exemplaire, le budget participatif, par lequel des structures de décision parallèles au conseil municipal ont été mises en place, permettant à tous les habitants qui le souhaitent de décider vraiment pour leur ville. C'est ainsi que Porto Allegre est devenu le symbole vivant du renouveau de la démocratie participative.

À propos de la gouvernance

La notion de **gouvernance** est un terme récent souvent associé à la gestion des grandes entreprises, qui « renvoie à la mise en place de nouveaux modes de régulation plus souples, fondés sur le partenariat entre différents acteurs »²⁹. Elle a été développée en tant que nouvelle forme de management permettant à l'ensemble des « parties prenantes » des entreprises, au premier chef les actionnaires ordinaires, d'avoir une plus grande prise sur les décisions stratégiques des administrateurs. Il s'agissait d'introduire des mécanismes de surveillance et de reddition de comptes à l'intérieur même du processus de décision, de façon à favoriser la transparence et un partage du pouvoir entre les catégories d'acteurs, permettant une plus grande légitimité aux décisions stratégiques. Les scandales vécus dans de grandes entreprises, comme Enron, ont favorisé l'implantation de ces mesures, mais par-delà ce contexte, il faut y voir tout un mouvement de « *décentrement* » (ou décentralisation) de la prise de décision, avec une multiplication des lieux et des acteurs impliqués dans cette décision.

Si la **gouvernance d'entreprise** vise un mode de gestion permettant une meilleure répartition du pouvoir entre les actionnaires et la direction, son adaptation dans la gestion publique a pris deux directions ayant comme objectif commun de revoir le rôle de l'État et de penser autrement la place et le rôle du politique. Pour le New Public Management, qui se développe depuis les années '80, la conception plus fonctionnelle de gouvernance entraîne une réduction du rôle de l'État à sa fonction minimaliste de grand régulateur et d'accompagnateur, en décentralisant (ou plutôt déconcentrant souvent dans les faits) sur d'autres acteurs les fonctions jugées non stratégiques, dont le transfert de services et programmes à des **agences publiques** et une large autonomie de décision opérationnelle aux administrateurs de ces agences et des établissements parapublics existants. Ces administrateurs, selon ce courant, devraient être choisis sur une base de mérite individuel et de

compétence, par des « comités de sages experts » qui ont pour critères de qualification non pas la représentativité citoyenne, mais « l'expertise » de la gestion³⁰. C'est donc la logique technocratique qui prévaut, sans toutefois qu'on ait trouvé d'équivalence satisfaisante entre la représentation de l'actionnaire et celle du citoyen ou de l'usager.

Par contre, le courant de la **gouvernance politique** ne s'inscrit pas nécessairement dans un modèle de réduction de l'État. Elle vise la transformation du rôle de ce dernier et du fondement de sa légitimité dans le cadre d'un modèle participatif. On peut alors le définir comme le « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement, (et) renvoie (...) à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité » (Le Galès, 2004).

Cette vision appelle à plusieurs niveaux, dont la gouvernance locale, une approche de gouvernement orientée vers l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique sur la base d'un pouvoir partagé, que certains appellent la **co-production des politiques publiques** (Lévesque, 2007). Cela suppose des processus de gestion déterminés par la capacité de définir et de poursuivre l'intérêt général, qui soit capable de faire « s'intégrer » les intérêts particuliers ou individuels, catégoriels, corporatistes ou collectifs dans une vision

²⁹ Encyclopédie Wikipedia, consultée le 10 février 2008

³⁰ Comme en fait foi un rapport de l'Institut sur la gouvernance d'entreprises privées et publiques, qui propose d'abolir les élections de représentants citoyens aux CA d'établissements, et de les faire désigner par un mécanisme « expert ». (voir le Devoir du 26 février 2008, La santé : le pouvoir aux établissements »

globale et partagée du bien commun. Selon certains (Duchastel et Canet, dans Hamel, 2004), dans une vision idéaliste, cette approche ne prend toutefois pas suffisamment en compte le fait que les rapports de forces entre les acteurs au sein de ces espaces participatifs locaux demeurent fondamentalement inégaux. Nous reviendrons sur cette vision dans la mise en perspective des pratiques terrains (chap. 4).

À propos de la société civile...

Pour les uns, la notion de **société civile** est cet espace entre la sphère privée des individus et la sphère de l'État, soit la « sphère des associations par lesquelles les citoyens entrent dans la sphère publique en s'associant aux autres autant pour former une ligue de balle-molle que pour assurer la protection de leur environnement » (Thibault, 2002). Vue ainsi, elle pourrait inclure les formes d'entreprise privée du marché capitaliste, mais de façon générale, elle désigne plutôt « l'ensemble des mouvements et associations à but non lucratif, indépendants de l'État, dont le but est de transformer, par des efforts concertés, les politiques, les normes ou les structures sociales, à l'échelon national ou international »³¹.

En complément, citons cette belle phrase attribuée à Dahrendorf³²: « Il faut six mois pour organiser des élections, dix ans pour installer une économie de marché, mais une génération pour créer une société civile. Or, sans société civile, il n'y a pas de démocratie. »

Et l'empowerment³³...

L'empowerment est un terme devenu passe-partout, dont les origines sont d'abord collectives, prenant racine dans les communautés noires américaines, maintenant utilisé pour décrire tout processus de développement, incluant la croissance personnelle et le processus d'appropriation du pouvoir ou d'autonomisation qui amène l'individu à se positionner en tant qu'acteur de sa propre vie. La prise en charge collective va dans le même sens, c'est-à-dire amène les membres d'une communauté à se réunir pour

agir sur une problématique donnée.

Ninacs (2002), qui est un des auteurs qui s'y est le plus intéressé au Québec, en a développé une vision intégrée qui articule le **processus d'empowerment** à trois niveaux : **individuel, organisationnel et communautaire**. Cette articulation est nécessaire à la mobilisation des communautés et exige le développement de compétences tant pour les individus et les organisations que la communauté³⁴.

3.2 Participation citoyenne et Développement des communautés : des notions interreliées et aussi distinctes...

La participation citoyenne constitue une des composantes du développement des communautés, mais comme elle comporte aussi une « trajectoire » propre liée au renouvellement de la démocratie participative, nous les présenterons comme des concepts distincts.

3.2.1 Développement des communautés

La notion de développement des communautés a été mise à l'ordre du jour au tournant des années 2000 à l'instigation d'intervenants communautaires de CLSC qui voulaient remettre en force des pratiques ancrées dans la communauté locale d'appartenance ou le milieu de vie des populations desservies (Mercier et al, INSP, 2007).

Elle est aussi reconnue depuis 2002 comme une stratégie du Programme national de Santé publique, ce qui lui a donné un ascendant

³¹ Source : *Grand dictionnaire terminologique* de l'Office québécois de la langue française

³² Citation reprise par encyclopédie Wikipedia en ligne, sans qu'on en donne la source exacte. Ralf Dahrendorf est un sociologue allemand qui a élaboré une théorie du changement social à partir du conflit et des rapports structurels de groupes

³³ Qu'on traduit de plus en plus en français comme l'« appropriation du pouvoir d'agir »

³⁴ Voir William Ninacs, *Empowerment et intervention*, PUL, 2008.

grandissant sur l'intervention sociale, incluant celle en intervention communautaire de type institutionnalisé ou non. Dans le programme national de Santé publique mis à jour en 2008, le développement des communautés est présenté comme

un processus de coopération volontaire, d'entraide et de construction de liens sociaux entre les résidents et les institutions d'un milieu local. Ce processus vise l'amélioration des conditions de vie sur les plans social, culturel, économique et environnemental. (PNSP, 2008)

Toutefois, comme nous l'avons constaté dans le bref rappel historique, la pratique de développement des communautés est plus ancienne que son appellation actuelle et s'apparente à d'autres modèles comme celui du développement local³⁵ ou communautaire présenté habituellement en organisation communautaire, et qui s'est renouvelé dans les années 1980 en réponse aux effets provoqués par la crise économique structurelle et la montée de globalisation de l'économie.

Notons toutefois que, si la notion de développement des communautés est présente dans ces différentes approches, celles-ci contribuent à leur tour à orienter ce qui est entendu par cette expression. Selon le point de vue par lequel la pratique est développée, la notion de développement des communautés sera davantage influencée par l'une ou l'autre de ces approches et la prépondérance d'une dimension priorisée (gouvernance, participation, revitalisation, développement, etc.). Ces influences réciproques contribuent à nourrir un certain flou à son endroit, ce qui rend difficile une définition simple. Ce qui est toutefois commun à toutes ces approches est bien la notion de participation de la communauté et des populations au développement. L'autre élément commun est celui du mode de gouvernance caractérisé par le partenariat et la concertation.

Ses dimensions

Le développement peut être vu « comme toutes formes d'expansions économique, politique et culturelle, dans leurs dimensions et conséquences sociales. »³⁶ Wolfe (2007) insiste sur la distinction entre développement et croissance : « il est possible de progresser, d'évoluer et de s'épanouir sans consommer davantage de ressources ou occuper plus d'espace » (2007 : 7). La notion de développement peut également être envisagée dans une **perspective de lutte contre les inégalités** :

... comme une mobilisation économique, sociale et culturelle de toutes les potentialités d'un pays, d'une région ou d'une communauté locale autour d'objectif d'amélioration des conditions de vie des populations. (Favreau et Fréchette, 2002, dans Bourque et Favreau, 2005)

La notion de « communauté » se caractérise par une diversité de sens surtout dans nos sociétés modernes (communauté d'identité, communauté d'intérêts, communauté géographique, professionnelle, idéologique, religieuse, etc.) Dans le contexte du développement des communautés, elle renvoie à « un regroupement de personnes vivant sur un territoire » (Conseil de santé et bien-être, 2001 : 11), ce qui permet de retenir qu'elle est circonscrite par le sentiment d'appartenance que confère le territoire « vécu » (Lachapelle, 2004).

³⁵ On trouvera en annexe une brève description de cette approche et de celles que nous évoquons dans les lignes qui suivent.

³⁶ Dictionnaire de sociologie Robert. Seuil : 143. Trois écoles distinguent des approches du développement. Une première école considère le développement comme une évolution de la tradition à la modernité. Une seconde approche interroge le concept par les mutations des modes de production. Une troisième approche observe et analyse ce concept du point de vue des mutations sociétales (bouversements sociaux et leurs conséquences).

White (1994) distingue pour sa part deux manières principales de concevoir la communauté soit :

la **communauté existentielle**, « espace moral utopique capable de servir de rempart contre la rationalité, la désaffectation et l'isolement émotif déterminant (White, 1994 : 40) » car elle « permet au groupe de se constituer à partir d'une certaine façon symboliquement significative d'exprimer qui ils sont et comment les autres sont différents d'eux » (ibid : 40)

la **communauté instrumentale**, « définie en fonction de ce qu'elle fait plutôt que de sa signification pour ses membres (ibid: 40), qui renvoie aujourd'hui aux fonctions « de résistance populaire et de gestion sociale » (ibid : 40).

D'un point de vue pratique et considérant les multiples approches d'action communautaire qu'elle englobe, retenons pour définition du développement des communautés :

...une forme d'action collective structurée sur un territoire donné qui, par la participation démocratique des citoyens et des acteurs sociaux, cible des enjeux collectifs reliés aux conditions et à la qualité de vie. Le sens de ce développement provient des communautés et des acteurs qui les composent. (Bourque, 2008 : 56)

Le développement des communautés implique à la fois la dimension du processus et celle de résultats visant à donner des réponses collectives (services, ressources, dispositifs, etc.) à des problèmes identifiés par un milieu. (Bourque et Favreau, 2005 : 300)

Le **développement des communautés** s'appuie sur les **quatre composantes** suivantes,

indissociables et interdépendantes l'une de l'autre (Mercier et al., 2007) :

« Reconnaître, et renforcer lorsque requis, la capacité d'agir des communautés, par des activités collectives qui favorisent notamment **l'empowerment individuel, organisationnel et communautaire** par lequel les personnes, groupes et communautés, en particulier les plus démunis, peuvent devenir acteurs dans des initiatives favorisant leur propre développement et celui de leur milieu;

Favoriser la **participation des citoyens et citoyennes**, en valorisant et développant la démocratie participative, de façon à permettre aux personnes, groupes et organismes de la communauté de prendre part aux décisions qui les concernent;

Susciter des partenariats à l'intérieur des lieux de **concertation volontaire**, dans des stratégies et mécanismes permettant une vision globale et intégrée des problèmes reconnus et le rassemblement des acteurs dans la recherche des solutions faisant consensus;

Créer un **climat propice à l'action**, dans un processus mettant les citoyens en mouvement dans des initiatives concrètes permettant l'atteinte de résultats, dans un processus suscitant la collaboration et l'apprentissage du pouvoir d'agir. »

Outre ces dimensions, le développement des communautés s'appuie sur la recherche de réduction des inégalités sociales et économiques qui sont souvent à la base des problèmes sociaux et de santé, en prenant en compte l'amélioration des conditions de vie, de la cohésion sociale de la communauté et du « capital humain », lequel est produit par l'action combinée des **4 types de capital** :

économique, écologique, social et culturel³⁷. L'harmonisation et la promotion des politiques publiques favorables au développement social sont les compléments externes indispensables à l'intervention de développement des communautés, en favorisant notamment la participation citoyenne, qui à son tour peut influencer l'implantation des politiques publiques.

3.2.2 De la citoyenneté à la participation citoyenne.

La notion de **participation citoyenne** est difficile à cerner parce qu'elle est issue de la conjugaison de plusieurs sens qui lui sont donnés. Retenons d'entrée de jeu à travers ce terme l'idée d'une **citoyenneté active et engagée**, soit dans une forme minimale qui est l'exercice du droit de vote, mais davantage à travers des formes d'engagement individuel et collectif visant une certaine transformation sociale de son milieu et de la société. Elle s'exprime dans une implication du citoyen dans les processus décisionnels le concernant au niveau local et national, et dans une forme plus individuelle, avec l'insertion de la personne dans les projets communautaires; elle traduit l'expression de la réalité de la société civile. Pour mieux la cerner, quelques rappels sur la citoyenneté et la participation seront utiles.

Citoyenneté

Vouloir définir de façon convenable la citoyenneté en quelques paragraphes serait vraiment prétentieux, puisqu'il s'agit d'une des notions les plus centrales de notre vie en société. Limitons-nous à rappeler son lien premier avec le **droit de cité** accordé comme privilège, pour les « ayant droit »³⁸, de participer aux délibérations et aux décisions de la cité (agora grecque, citoyen romain...) dans une société. À la conquête élargie du droit de cité comme sujet dans la démocratie moderne, se sont ajoutés — non sans luttes il faut le dire — des **droits civils, sociaux et politiques** qui ont permis de traduire une vision plus large (au plan économique, notamment) égalitaire et équitable de la citoyenneté. Si depuis son émergence, la citoyenneté a été

définie surtout par l'appartenance à l'État-Nation, la notion se déplace maintenant vers une citoyenneté à multiples niveaux et sens, soit de ville ou de région, soit sur une base identitaire (sexe, âge, mode de vie, conditions de vie, etc.). Ces nouveaux sens ouvrent sur le pluralisme des **identités individuelles et collectives**, amenant l'hétérogénéité des définitions et affirmations de la citoyenneté. Ce qui appelle des définitions davantage subjectives que celles, dites objectives, reconnues généralement par le **droit de cité formel**. Ces nouvelles identités invitent à identifier et à lever les obstacles qui leur sont liés et qui s'opposent à l'exercice véritable de ces « nouveaux **droits** de cité » ou les restreignent. Lamoureux (2001) va jusqu'à parler de l'expérience de la non-citoyenneté, soit la mise à l'écart pour cause de statut social, sexe, origine ethno-culturelle ou nationale, et modes de vie, qui produit une « souffrance sociale » et confine à un espace social fermé.

Citoyenneté et participation

En nous inspirant des travaux de Lemieux (2004) et de ceux de Thibault et al. (2000), nous pouvons dans un premier temps définir la participation citoyenne comme étant **l'exercice et l'expression de la citoyenneté** dans ses dimensions **politique, civique et sociale (voir tableau 1)**, dont l'objet et l'espace seront différents selon les dimensions :

L'objet de la **participation politique** est l'exercice du pouvoir direct ou indirect de décision dans l'espace public :

³⁷Inspiré de Trevor Hancock, 1999.

³⁸Dans les démocraties antiques (grecque et romaine), seuls les « patriciens » ou possédants et nobles, avaient droit de cité, excluant les femmes, les esclaves et les « roturiers ».

L'objet de la **participation politique** est l'exercice du pouvoir direct ou indirect de décision dans l'espace public :

... c'est également le fait de s'associer à des autorités décisionnelles ou consultatives, d'intervenir dans une commission parlementaire, par exemple. Participer, c'est aussi s'impliquer dans des élections, non pas comme électeur, mais comme candidat! Vouloir devenir commissaire d'école, siéger à un conseil de quartier ou au conseil d'administration d'un organisme public sont autant de formes de participation politique, puisque cela signifie que l'on veut prendre part directement aux décisions qui seront prises par différentes instances publiques ou étatiques. (Lemieux, 2004 :20)

Tableau 1. Expression de citoyenneté et formes de participation.

Expression de citoyenneté	Forme de participation	Objet de la participation	Espace de participation	Objectif démocratique
Citoyenneté politique	Participation politique	Exercice du pouvoir direct et indirect (élire et être élu/ s'associer, participer à diverses instances décisionnelles	Élection (provinciale, fédérale, municipale,) référendum, commission parlementaire, etc.). Structures décisionnelles formelles institutionnalisées et liées au pouvoir de l'État ou d'une municipalité (conseil d'administration d'organismes publics)	Délégation du pouvoir entre les mains des élus ou représentants mandatés
Citoyenneté civique Citoyenneté active des personnes	Participation démocratique (participation publique)	Prendre part aux débats publics : débattre des enjeux économiques, politiques et sociaux des décisions publiques; intervenir dans la communauté, à travers les instances locales institutionnelles ou autonomes.	Institutions et opérations publiques de consultation (EX : commission d'enquête, BAPE...) Lieux et organes de liberté d'expression : médias, manifestations, pétitions, instances et projets de développement des communautés	Partage du pouvoir politique entre les élus, les institutions et les citoyens
Citoyenneté sociale	Participation sociale ou civile	Transformer et influencer les politiques, les normes et structures sociales, au plan macro-social et à celui des communautés locales.	Société civile : mouvements et associations indépendantes de l'État et des institutions publiques Comités de quartier, comités de citoyens, C.A d'associations volontaires, (ONG, communautaires, etc.), engagement bénévole, instances et projets de développement des communautés	Défense et accès aux droits sociaux : revenu, éducation, santé, travail, etc. « Contestation-opposition au pouvoir en place », contre-pouvoir

Inspiré des travaux de Lemieux pour le compte du Conseil permanent de la Jeunesse (2004) et de ceux de Thibault, Lequin et Tremblay (2000). À noter que le DC fait appel aux types de participation **démocratique et sociale**, à travers une citoyenneté que nous pourrions qualifier de « **citoyenneté territoriale de proximité** » (Caillouette et Morin, 2007).

L'objet de la **participation publique ou démocratique** sera de s'inscrire dans le débat public (prendre part) en regard des enjeux sociaux, économiques et politiques des décisions publiques, comme :

Participer à une consultation, exprimer son opinion dans un média, lors d'une assemblée ou dans une salle de classe sont autant d'activités citoyennes. Signer une pétition et participer à une manifestation sont aussi de même catégorie. La participation citoyenne implique donc que l'on peut discuter, donner son opinion sur la vie politique ou manifester son opposition ou son appui à une cause, pour autant que cela ait lieu dans l'espace public (Ibid:19)

L'objet de la **participation sociale** pour sa part vise à transformer et agir sur les politiques, les structures sociales et les normes sociales, ce qui la relie à la société civile par l'implication « (...) non pas dans les partis politiques ou les instances paraguayennes, mais plutôt dans des associations et des mouvements plus ou moins organisés qui cherchent à défendre et à faire reconnaître des droits sociaux, tant à l'échelle locale qu'à l'échelle internationale (Ibid. : 21)

Selon Lemieux, l'**objectif démocratique** sera par ailleurs différent selon une forme ou l'autre de participation, soit la **délégation de pouvoir** pour la participation politique, un **partage du pouvoir** entre les élus, les institutions et les citoyens pour la participation démocratique, et la **défense et l'accès aux droits sociaux** pour la participation sociale.

Sur un plan plus pratique, dans une étude comparative de trois expériences de démocratie participative, Bacqué, Rey et Sintomer (2001 : 25) ont dégagé trois grandes **catégories d'objectifs** (et de stratégies) complémentaires qui orientent et motivent le recours à la participation citoyenne dans les pratiques de gestion de proximité et de démocratie participative :

1. Les objectifs d'orientation **gestionnaire**, qui visent « l'amélioration des politiques publiques locales par l'intégration (mobilisation) des savoirs populaire ou citoyen des habitants ou par l'utilisation de la participation comme moyen de modernisation administrative »;

2. Les objectifs d'orientation **sociale**, qui visent une certaine transformation sociale dans les rapports locaux et dans les services de proximité par la reconstruction du lien social ou de la communauté, soit à travers des stratégies consensuelles de mobilisation de la communauté, soit par des approches conflictuelles centrées sur les groupes dominés;

3. Les objectifs d'orientation **politique**, qui visent la transformation de la culture civique et de la démocratie locale et qui, comme processus autant que comme résultat, permettent la construction et l'apprentissage de la démocratie participative, le dépassement de la professionnalisation de la politique souvent dominante dans la démocratie en s'appuyant sur la création d'espaces publics locaux permettant la communication entre le pouvoir public et la société civile.

Ces trois catégories d'objectifs nous semblent bien représenter les pratiques que nous avons décrites dans la mise en contexte et ils nous indiquent la diversité et la complexité du champ de la participation citoyenne locale.

Le degré d'influence

En complément à cette typologie, nous proposons celle plus classique d'Arnstein (1969)³⁹ qui permet de distinguer les **niveaux d'influence de la participation** dans une

³⁹Sherry R. Arnstein, "A ladder of Citizen Participation" Journal of the American Planning Association, vol. 35, n° 4, juillet 1969, pp. 216-224. Sa typologie a été reprise par plusieurs auteurs : Thibeault, Lequin et Tremblay (2000), Bacqué, Rey, Sintomer (2005), Breux, Bhérer et Collin (2004), Jacques Donzelot et Renaud Epstein (2006).

gradation allant de l'information, à la consultation, à la conciliation, au niveau du partenariat et finalement à la délégation de pouvoir et au contrôle. Selon cette grille, seuls les 3 premiers niveaux permettent aux citoyens d'exercer un pouvoir effectif sur les décisions, soit par leur influence dans le processus de décision, soit en assumant eux-mêmes la décision.

Tableau 2 : Échelle de la participation

<p>Contrôle citoyen : une communauté locale gère de manière autonome un équipement ou un quartier.</p>	<p>Pouvoir effectif des citoyens</p>
<p>Délégation de pouvoir : le pouvoir central délègue à la communauté locale le pouvoir de décider un programme et de le réaliser.</p>	
<p>Partenariat : la prise de décision se fait au travers d'une négociation entre les pouvoirs publics et les citoyens</p>	
<p>Conciliation : quelques habitants sont admis dans les organes de décision et peuvent avoir une influence sur la réalisation des projets.</p>	<p>Coopération symbolique</p>
<p>Consultation : des enquêtes ou des réunions publiques permettent aux habitants d'exprimer leur opinion sur les changements prévus.</p>	
<p>Information : les citoyens reçoivent une vraie information sur les projets en cours, mais ne peuvent donner leur avis.</p>	
<p>Thérapie : traitement annexe des problèmes rencontrés par les habitants, sans aborder les vrais enjeux.</p> <p>Manipulation : information biaisée utilisée pour « éduquer » les citoyens en leur donnant l'illusion qu'ils sont impliqués dans le processus.</p>	<p>Non-participation</p>

La participation citoyenne et la démocratie participative : des relations mitigées...

On ne peut isoler une pratique du cadre qui la permet et de l'influence qu'elle peut avoir sur celui-ci. C'est ainsi que nous pouvons mieux situer le rôle et la place qu'y occupent les différents **acteurs collectifs locaux**, le **processus** par lequel se réalise la participation citoyenne, et finalement les **finalités** qu'on poursuit en l'exerçant.

C'est cette mise en perspective globale que nous amènent encore Bacqué et al., qui ont tenté à la lumière des expériences qu'ils ont analysées de dégager des modèles permettant de situer les pratiques sur un continuum ou une échelle procédant « du moins au plus » participatif, à partir de quatre dimensions :

- la **volonté politique** qui amène la démarche participative utilisée,
- le **contexte sociopolitique** dans lequel elle se déploie,
- la **forme procédurale** (ou le processus et les règles) par laquelle elle se réalise
- et la **perspective** qu'elle présente pour le développement d'un **nouveau pouvoir**, qu'ils associent au pouvoir citoyen et à la démocratie participative.

Le portrait ainsi constitué permet de dégager **5 idéaux-types** ou modèles théoriques⁴⁰ qui dessinent comme une « cartographie » des modes et formes de pratiques de participation citoyenne (voir tableau 3) et permettent de dégager des **degrés de démocratie**. Les modèles « **moins démocratiques** » comportent des visées, des rôles d'acteurs, des approches et règles de fonctionnement (processus) confinant l'exercice de participation à une certaine forme d'utilitarisme plus ou moins prononcé et peu favorable à un empowerment individuel et collectif (modèle **managérial, modernisation participative, démocratie de proximité**). Si le modèle d'**empowerment** comporte des avancées en termes de réelle démocratisation,

seul le dernier modèle (**démocratie**) représente une forme réelle de démocratie participative, menant la participation à un certain partage du pouvoir, voire même à l'émergence d'un quatrième pouvoir⁴¹. Nous reviendrons plus loin sur une interprétation plus élaborée de ce modèle (voir tableau 3 à la page suivante).

⁴⁰Classification construite de façon abstraite, en réunissant plusieurs caractéristiques de la réalité dans un seul type, qui devient idéal parce qu'on ne peut les retrouver toutes réunies dans une pratique.

⁴¹Les autres pouvoirs classiques étant le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

Tableau 3 Modèle théorique — Idéaux-types					
	Managérial	Modernisation participative	Démocratie de proximité	Empowerment	Démocratie participative
Objectifs de la démarche participative	<p>Appel au partenariat privé, intégration du savoir d'usage (populaire), les clients des services pris en considération</p> <p>Créer du lien ou capital social pour préserver la paix sociale – Pas d'objectif de redistribution</p> <p>Faible niveau de politisation des enjeux</p>	<p>Modernisation administrative impliquant des consommateurs des services publics, intégration du savoir d'usage (populaire)</p> <p>Créer du lien social pour préserver la paix sociale — Pas d'objectif de redistribution</p> <p>Une dynamique dépolitisée, relève de la <i>policy</i> plus que de la <i>politique</i></p>	<p>Privilégier la gestion de proximité et l'adaptation des services publics, intégration du savoir d'usage</p> <p>Une solidarité sans objectif de redistribution</p> <p>Politisation rhétorique, rapprochement élus/citoyens, complément de proximité à la démocratie représentative</p>	<p>Délégation de services auprès des ONG ou des groupes communautaires, partenariat privé valorisé, intégration du savoir d'usage (populaire), contre-expertise</p> <p>Empowerment des groupes populaires et des minorités Des effets de redistribution à la marge</p> <p>Niveau inégal de politisation des enjeux</p>	<p>Participation active des citoyens à la gestion, intégration du savoir d'usage (populaire), contrôle de la machine administrative par les citoyens actifs</p> <p>Inverser les priorités locales Redistribuer les ressources</p> <p>Forte politisation, transformer le système politique et partager le pouvoir.</p>
Contexte sociopolitique	<p>Retrait ou faiblesse de la puissance publique. Prédominance du marché</p> <p>Dynamique « top down » Mouvements sociaux faibles, peu présents dans les démarches participatives</p>	<p>Repositionnement de la puissance publique— soutien renégocié aux services publics</p> <p>Dynamique « top down » Mouvements sociaux peu présents dans les démarches participatives</p>	<p>Repositionnement de la puissance publique par la proximité</p> <p>Dynamique « top down » Mouvements sociaux peu présents dans les démarches participatives</p>	<p>Dissociation structures participatives/par rapport à l'État et la politique institutionnelle</p> <p>Dynamique « bottom up », Mouvement social très actif</p>	<p>Recomposition de la puissance publique par l'appel au tiers secteur et la démocratisation</p> <p>Articule dynamique « top down » et « bottom up », mouvement social fort et investi dans les démarches participatives</p>
Forme procédurale	<p>Capacité décisionnelle</p> <p>La participation ne modifie pas les processus de décision — délibération possible, pousse au compromis Règles décidées en haut Faible autonomie procédurale de la société civile</p>	<p>Rôle essentiellement consultatif Règles claires qui portent sur la transparence du fonctionnement</p> <p>Peu de place au conflit Règles décidées en haut Faible autonomie procédurale de la société civile</p>	<p>Rôle essentiellement consultatif Règles peu claires Faible qualité délibérative</p> <p>Peu de place au conflit</p> <p>Règles décidées en haut Relative autonomie procédurale de la société civile</p>	<p>Capacité décisionnelle, mais à côté du pouvoir politique</p> <p>Capacité procédurale inégale selon les contextes</p> <p>Pousse au consensus communautaire Règles décidées en haut Forte autonomie procédurale de la société civile</p>	<p>Capacité décisionnelle, codécision avec le gouvernement local Recherche de mécanismes clairs — Qualité délibérative Entre conflit et discussion collective de l'intérêt général Règles co-décidées par le gouvernement local et la base Forte autonomie procédurale de la société civile</p>
Un quatrième pouvoir?	Quatrième pouvoir réduit au marchandage	Quatrième pouvoir inexistant	Quatrième pouvoir inexistant ou enfermé dans la proximité	Quatrième pouvoir niveau micro local	Quatrième pouvoir à différentes échelles.

Source: Bacqué, Rey, Sintomer (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*.

4. Le développement des communautés participatif (DCP) au Québec : des constats, des enjeux et des défis de finalités et de stratégies.

Tel que déjà signalé, nous constatons que l'État transfère de plus en plus de responsabilités vers le palier local, responsabilités qui impliquent un nombre beaucoup plus grand de décisions touchant directement le quotidien des citoyens. En même temps, si la démocratie municipale est de plus en plus à l'agenda de groupes organisés (Choinière et Rabouin, 2007), traduisant une volonté citoyenne de participer aux décisions publiques, à la planification et à la gestion des affaires urbaines ou au développement de la communauté, nous remarquons un faible investissement des citoyens dans les élections à l'échelle du palier municipal. Pour certains, on assisterait par ce fait à un transfert de la participation « politique » vers la démocratie participative et la participation citoyenne. Pour d'autres, cette faible participation politique est plutôt le fait de **l'approche clientèle** par laquelle on a défini le mode d'organisation des services publics, qui s'alimente (tout en l'entretenant) de l'individualisme ambiant et du modèle de consommation centré sur l'avoir.

Cette mentalité, si elle n'est pas incompatible avec la participation citoyenne, puisque malgré tout celle-ci demeure vivante, entraîne quand même de sérieuses questions sur les conditions de mobilisation pour la participation citoyenne et sur les modes de son apprentissage. Si c'est avant tout une pratique à apprendre à travers les instances et occasions d'exercice de la citoyenneté sociale (Thibault, 2000), il faut reconnaître que la participation citoyenne telle que nous la concevons fait face à de nombreux défis, des tensions et des enjeux qui méritent d'être questionnés et débattus.

4.1 Un aperçu de l'état des pratiques identifiées au DCP

Pour amorcer cette mise en perspective, à partir de la présentation d'un certain nombre d'expériences et projets choisis pour leur

caractère représentatif⁴², nous élaborerons sous forme de constats, d'enjeux et de conditions de réalisation, mais aussi de questions à débattre, ce qui nous semble se dégager comme un aperçu de l'état des pratiques actuelles de participation citoyenne dans le développement des communautés au Québec. De là, en second lieu, à partir des observations des participants au Séminaire du 4 avril et d'écrits pertinents, nous compléterons la mise en perspective de ces pratiques en termes d'enjeux et de défis quant au sens qu'on leur donne et à leurs stratégies d'actualisation.

4.1.1 Dix (10) pratiques québécoises recensées : un résumé.

Les exemples de pratiques de DCP que nous avons recensées dans diverses régions du Québec ne se présentent pas comme des modèles à reproduire hors de leur contexte, mais celles-ci nous sont apparues suffisamment « exemplaires » pour qu'on puisse y voir les avancées de pratiques expérimentant des formes prometteuses pour le renouvellement de la démocratie participative locale. Le choix de ces initiatives a reposé sur un certain nombre de critères déterminants. Il nous semblait important de retenir des expériences ayant suffisamment d'histoire derrière elles pour que nous puissions rapidement les documenter. Ce sont des expériences à l'échelle locale dans diverses régions et milieux. Nous avons enfin tenté d'avoir un équilibre entre le rural et l'urbain, entre divers cadres (institutionnel, non institutionnel) et des pratiques différenciées au regard de types et formes de participation citoyenne ainsi que de leurs finalités.

⁴²Nous avons «documenté» 10 projets québécois actuels sous forme de fiches synthèse structurées autour des thèmes suivants : l'objet de la pratique, les finalités, les acteurs mobilisés, les formes ou types de participation, les résultats, les conditions de réalisation et les enjeux et perspectives. Réalisées sous la coordination de Luc Rabouin, du Centre d'Écologie urbaine, ces fiches ont fait l'objet d'une publication diffusée aux personnes inscrites au Séminaire du 4 avril 2008. Voir le site de l'INSPQ http://www.inspq.qc.ca/DeveloppementSocialparticipation_citoyenne.asp

Nous présentons ci-après un résumé des fiches descriptives de ces initiatives préparées pour les participants au Séminaire du 4 avril, dont la version intégrale est disponible en format PDF à la Revue Développement social sous le titre : **La participation citoyenne et le développement des communautés : fiches descriptives de 10 expériences québécoises de participation citoyenne** (document 2).

1. Le Budget participatif du Plateau Mont- Royal (Montréal)

Le but du Budget participatif (BP) est de mettre en place un dispositif de participation citoyenne qui permet aux résidents de se prononcer sur les priorités d'une partie du budget d'investissements, appelé le Programme triennal d'immobilisations (PTI). Il s'agit d'un programme destiné aux infrastructures routières, aux parcs, aux véhicules, aux bâtiments municipaux, etc. Deux objectifs sont visés : démocratiser et bien gérer les fonds publics. Du côté des promoteurs associatifs, on se préoccupe également des enjeux d'équité sociale, c'est-à-dire de prendre en considération de manière prioritaire les besoins des personnes les plus défavorisées du territoire, mais également d'un développement écologique du territoire. L'initiative du Budget participatif (BP) découle du travail de promotion réalisé par le Groupe de travail sur la démocratie municipale et la citoyenneté du Centre d'écologie urbaine de Montréal et de la volonté politique des élus du Plateau, particulièrement de la mairesse.

Le BP s'adresse à tous les résidents du quartier, aux élus, aux fonctionnaires municipaux, aux associations de citoyens et aux organismes communautaires. Un comité d'organismes communautaires a été mis sur pied afin de suivre l'élaboration et l'évolution du processus de BP.

Le **processus** de participation implique 5 étapes : 1) fournir aux citoyens de l'information sur la réalité budgétaire de l'arrondissement et recueillir des propositions de projets; 2) analyser techniquement et financièrement chaque projet proposé; 3) pour les citoyens,

hiérarchiser les projets éligibles de leur district et élire les douze délégués en vue du Sommet annuel; 4) lors du Sommet annuel, sélectionner les projets prioritaires à inscrire au PTI; 5) après délibération, adoption formelle du budget par les élus.

2. L'Agenda 21 local de Saint-Félicien (Saguenay-Lac St-Jean)

Un Agenda 21 local est un programme d'action dans lequel une communauté indique les objectifs de développement durable qu'elle se fixe et la manière de les atteindre. Le plan d'action orienté par 8 axes, est présenté comme un « guide de changement pour l'intégration de nouvelles politiques ou réglementations pour adoption par la municipalité, afin de favoriser de meilleures pratiques pour l'ensemble de la collectivité » (Ville de Saint-Félicien, non daté). Il vise à engager les citoyens et les autres acteurs dans l'atteinte des objectifs de l'Agenda 21 local, soit changer les façons de faire dans une perspective de développement durable.

Le plan implique la participation des citoyens (participation aux consultations publiques, proposition de projets), des élus, des organismes sociaux et communautaires, des institutions, des entreprises, ainsi que des acteurs politiques tels la MRC et le Ministère des transports.

Le processus s'est réalisé à travers les étapes suivantes :

1) Étape de coordination de la démarche.

Un comité dit de parrainage (impliquant la participation des citoyens), avec l'aide de l'équipe de soutien, a coordonné la démarche d'élaboration du plan d'action.

2) Étape d'information à la population qui a été invitée à participer à quatre sessions publiques.

3) Étape d'élaboration du plan d'action : quatre séances de consultation publique ont constitué le principal élément de la participation citoyenne dans l'élaboration du plan d'action.

4) Étape de mise en œuvre du plan d'action : la mise en œuvre de certaines actions implique la participation des citoyens, notamment les actions liées aux projets soumis par des citoyens.

3. Les Conseils de quartiers – Québec

À l'échelle du quartier, ce sont les Conseils de quartiers (CQ) qui constituent les interlocuteurs privilégiés entre la population et l'administration municipale en ce qui concerne principalement les enjeux d'aménagement, de développement communautaire et de sécurité. Ils sont appelés à donner leur avis sur différents projets, à la demande de la Ville. En fonction des particularités de chaque quartier, on peut également y traiter d'emploi, de développement économique, de services à la population, de patrimoine, de stationnement, de circulation, d'embellissement, d'habitation et de verdissement.

Les Conseils de quartier n'ont pas un mandat décisionnel, mais plutôt consultatif. Les CQ ont un statut OBNL ayant un C.A composé de 9 membres élus tous les deux ans. Les membres sont élus par les citoyens lors d'une assemblée générale annuelle ouverte à toute la population du quartier. Les conseillers municipaux rattachés au quartier s'ajoutent à ces citoyens élus, sans droit de vote. Il existe actuellement 25 CQ dans la ville de Québec.

Le **processus de consultation** se fait en général en amont des décisions et à deux niveaux :

1) La demande d'opinion : cette méthode consiste à consulter uniquement les membres du CQ. Elle est utilisée pour des dossiers mineurs ayant peu d'incidence sur le quartier.

2) La consultation auprès de l'ensemble des résidents du quartier : Cette méthode vise des projets plus ambitieux. Tous les résidents sont invités à se prononcer.

4. La déclaration citoyenne des femmes de Sainte-Marie (Montréal)

La Déclaration citoyenne des femmes de Sainte-Marie, initiée par le Centre d'éducation et

d'action des femmes de Montréal (CEAF), poursuit la mission suivante : « (...) contribuer à ce que des choix plus équitables envers les femmes soient pris en matière de planification urbaine, de sécurité, de mobilité et d'aménagement, diminuer les exclusions et les discriminations et favoriser une plus grande participation des femmes au développement local » .

Les membres de l'équipe de travail du CÉAF sont les premières à avoir exprimé le besoin d'impliquer les femmes dans une démarche de revitalisation du quartier et de lutte contre la pauvreté. Elles ont ensuite mobilisé des résidentes puis les membres du CEAF. Finalement, tous les résidents ont été invités à participer et à appuyer la Déclaration. La démarche en aval était d'impliquer les élus de l'arrondissement dans la reconnaissance et l'application des recommandations de la Déclaration citoyenne.

Le processus a comporté plusieurs étapes :

1) Définir lors d'une assemblée spéciale du CEAF un quartier où il fait bon vivre en tant que femme.

2) Élire un comité d'action locale.

3) Regrouper des thématiques prioritaires, telles le logement et l'aménagement, la mobilité, la sécurité, le développement social et économique, la vie communautaire et la qualité de vie, les ressources naturelles et historiques du quartier, la culture.

4) Faire le portrait du quartier en regard des thématiques (forces, manques, améliorations souhaitées).

5) Consulter les membres du CÉAF sur les objets d'un premier document.

6) Lancement officiel de la Déclaration citoyenne et collecter des appuis auprès des résidents du quartier.

7) Rencontrer le maire de l'arrondissement.

8) Diffuser et poursuivre la recherche des appuis auprès des résidents.

5. L'opération d'aménagement populaire à Pointe Saint-Charles (Montréal)

L'Opération populaire d'aménagement (OPA) est un « exercice d'aménagement réalisé par et pour les citoyens de Pointe Saint-Charles » (Audet et al., 2005). À partir de la connaissance intime de leur lieu de vie, les résidents étaient invités à faire des propositions afin d'améliorer leur quartier sur le plan de l'habitation, des espaces verts, des commerces de proximité, du transport en commun, etc. L'OPA est un laboratoire qui permet d'expérimenter de nouvelles pratiques et qui vise en quelque sorte la démocratisation des pratiques de l'arrondissement en matière de planification urbaine.

La démarche a été initiée par la table de concertation Action-Gardien de Pointe Saint-Charles. Il s'agit d'une table de concertation regroupant 25 organismes communautaires du quartier intervenant dans différents secteurs d'activités, des résidents du quartier, des personnes-ressources jouant le rôle de soutien technique et des professionnels de différents services de l'arrondissement.

Le **processus** s'est déroulé en six étapes :

- 1) Une assemblée publique visant à expliquer les projets de développement à venir et d'aborder l'OPA, et fournir un mode d'emploi et un questionnaire aux résidents leur permettant de commencer à noter leurs observations et leurs propositions quant à leur quartier.
- 2) Identification par les résidents des endroits fréquentés et qu'ils désirent voir améliorer, ainsi que la manière de s'y prendre.
- 3) Élaboration d'un portrait consensuel du quartier avec les citoyens.
- 4) Des petits groupes de citoyens accompagnés d'experts (urbanistes, géographes, architectes ou fonctionnaires de l'arrondissement) identifient les priorités à partir des enjeux déjà établis. Les discussions se font là où sont les espaces d'jeux dans le quartier.

5) Ateliers thématiques destinés aux citoyens sur les enjeux du développement, en faire la synthèse et élaborer des croquis d'aménagement proposés.

6) Présentation par les citoyens des résultats ayant fait l'objet de consensus.

6. Le projet de développement démographique de Saint-Camille (Estrie)

Les forums municipaux organisés par la municipalité, en collaboration avec la Corporation de développement socio-économique de Saint-Camille ont fait ressurgir que la condition *sine qua non* à la survie de la municipalité était l'accueil de nouveaux résidents. La municipalité de Saint-Camille cherchait à accueillir autant les nouvelles familles que des commerces ou industries en leur offrant des mesures fiscales afin de les attirer.

Des consultations populaires se sont tenues afin de mettre en lumière les différents aspects de la problématique et pour faire émerger des solutions. Le schéma d'aménagement de la municipalité a été étudié et des idées pour utiliser au mieux les espaces disponibles ont été avancées. On a ainsi envisagé l'implantation de fermettes artisanales, l'aménagement d'un parc agro-villageois alliant proximité des services et espace de vie et la mise en réseau avec les villages voisins pour le partage de certaines ressources et services.

Le **processus** de revitalisation peut compter sur la participation de plusieurs leaders de la communauté, de plusieurs organismes communautaires et des centaines de bénévoles citoyens. Le processus compte aussi sur la participation de l'université de Sherbrooke et du Centre d'interprétation du milieu rural. L'émergence de plusieurs projets à caractère coopératif semble être devenue un modèle de développement et a permis la préservation de plusieurs services de proximité alliant le développement économique et social local. Le dynamisme a créé un sentiment d'appartenance fort qui a suscité un engouement pour les produits locaux.

7. Vivre Saint-Michel en santé : chantier de revitalisation urbaine et sociale (Montréal)

Issu du mouvement des *Villes et Villages en santé*, *Vivre Saint-Michel en Santé* (VSMS) est une instance de concertation qui réunit de nombreux acteurs du milieu. VSMS, qui rassemble des citoyens, des organismes communautaires, des institutions publiques et des gens d'affaires du quartier Saint-Michel, est devenu un modèle de concertation intersectorielle et multi-réseaux.

Fondé en 1991, VSMS mène des actions concrètes de développement local qui touchent les domaines social, économique, environnemental et culturel. Depuis 2003, le quartier et VSMS se sont engagés dans une phase de concertation plus ambitieuse, axée sur la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale en mettant sur pied le Chantier de revitalisation urbaine et sociale du quartier Saint-Michel.

Le **processus** de participation utilise des stratégies variées. Le point de vue des citoyens a été la pierre angulaire du diagnostic et de la planification du chantier de revitalisation urbaine. Des moyens tels qu'un sondage, des groupes de discussion et des grands rendez-vous ont été mis en œuvre pour s'assurer de la participation des citoyens à la définition des priorités d'actions. La mise sur pied de projets par micro-quartiers ou voisinages, tels les « espaces citoyens », se veut un moyen de rejoindre la population. Le démarchage par le porte à porte, les rencontres dans les lieux naturels de rencontre tels les parcs, la sortie des écoles, les commerces, sont au cœur du processus de mobilisation pour rejoindre des personnes qui vivent dans l'isolement et la pauvreté. Les rencontres d'information tels les cafés rencontres, les fêtes de quartier servent aussi à rejoindre les résidents. Des comités d'action de citoyens se créent pour agir afin d'améliorer le quartier tant sur le plan physique (aménagement de parc, sécurité routière, installations sportives, construction de logements, etc.) que celui des relations entre voisins.

8. La Démarche des premiers quartiers de Trois-Rivières (Mauricie)

La DPQTR est une coalition d'acteurs multisectoriels et multi-réseaux regroupés autour d'un objectif visant l'amélioration de la qualité de vie, des conditions de vie et du cadre de vie de la population résidant dans les premiers quartiers de Trois-Rivières, les quartiers les plus appauvris de la ville. Plus de 50 partenaires issus de divers milieux sont impliqués dans le processus et des centaines de citoyens sont rejoints dans les divers projets.

L'action se veut axée sur l'aménagement du territoire, l'environnement, la sécurité, la participation citoyenne, le développement économique communautaire, l'emploi, la formation, l'insertion socioprofessionnelle, le logement, la vie de quartier, la mise en valeur du patrimoine bâti, culturel et social, ainsi que les services de proximité. Plusieurs projets ont ainsi vu le jour : jardins, société immobilière, prêt de vélos de quartier, maison de quartier, gymnase social, foire de l'emploi, etc.

La participation citoyenne est la pierre angulaire de l'action de la DPQT, qui s'inscrit dans une **approche** de revitalisation urbaine intégrée. Le processus remonte à 1998 et a débuté par une vaste enquête de quartiers, menée auprès de 700 résidents et de plus de 70 entreprises locales. Cette enquête a permis de consulter la population sur les thématiques suivantes : l'emploi, les ressources, la vie de quartier, l'aménagement du territoire, les problèmes sociaux, etc. Le processus entourant l'enquête a provoqué un effet boule-de-neige qui a engendré en 2000 la naissance de la Démarche des premiers quartiers (DPQTR). Encore aujourd'hui, plusieurs stratégies sont utilisées pour faire participer la population : rencontres de cuisines et de ruelles, porte-à-porte, assemblée publique, consultation, sondage, etc.

Au chapitre des politiques publiques, la démarche a donné lieu, entre autres, à l'implantation d'une fiducie mettant en présence des partenaires du milieu afin de

faciliter l'accès à la propriété à des personnes à faible revenu.

9. Partenaires pour la revitalisation des anciens quartiers de Salaberry-de-Valleyfield-PRAQ (Montérégie)

La Corporation *Partenaires pour la revitalisation des anciens quartiers* (PRAQ), vise à soutenir le développement d'actions concrètes, relevant des volets suivants : l'aménagement, la participation citoyenne, l'habitation, le soutien à la vie scolaire et l'intégration sociale. Les instigateurs du projet sont le CLSC et la municipalité. À leur initiative, se sont greffés à la démarche plusieurs organismes communautaires et institutionnels; on compte aujourd'hui 80 partenaires du milieu.

Depuis le début du processus et depuis les premières phases d'enquêtes de quartier et des forums citoyens, les résidents ont toujours été au centre de la démarche. Les **processus** de participation varient selon la démarche empruntée. Parfois, la participation a une visée de transformation sociale. Ce fut le cas pour les projets menés avec les jeunes marginalisés qui ont réalisé deux expositions (*Vision changeante* et *Unir les différences*) et l'Opération populaire d'aménagement. Les participants se penchaient sur l'aménagement du territoire et la lutte contre les préjugés. La prise de parole publique est au cœur de la démarche.

D'autres fois, la mobilisation citoyenne vise l'appropriation par les citoyens de leur milieu de vie et un renforcement de leurs capacités. Ce fut le cas avec la fête de quartier qui a été menée avec une approche d'empowerment collectif. Cela comporte aussi les festivals de rue de musique, les corvées de propreté, etc. Dans cette visée, une approche d'animation populaire et plusieurs outils de communication adaptés ont été réalisés pour sensibiliser la population à un enjeu territorial, quel qu'il soit, et pour prévenir les situations à risque (pour les logements insalubres, par exemple).

La mobilisation citoyenne a eu pour résultat l'adoption en 2006 d'une Stratégie municipale en matière de logement et la Ville élaborera sous peu une politique municipale de logement qui sera basée sur l'implication citoyenne, l'équité et la salubrité en matière de logement. De plus, la Ville de Valleyfield a aujourd'hui des règlements et des protocoles d'entente qui font en sorte que 85 % de l'enveloppe totale des programmes de Rénovation Québec et de Revitalisation des quartiers anciens doit être consacré aux quartiers défavorisés.

10. Vivre ma citoyenneté, de Gatineau (Outaouais)

Vivre ma citoyenneté se veut une série d'outils accessibles et stimulants qui explore la revalorisation du rôle de citoyen. Ces outils servent de contenu pour l'animation d'ateliers sur la citoyenneté. L'objectif de ces ateliers d'éducation populaire est de contribuer à l'amélioration de la pratique active de la citoyenneté avec les intervenants de quartier, les intervenants des organismes communautaires, les centres d'éducation aux adultes, les jeunes, les nouveaux arrivants et tout résidant d'un quartier.

Le projet est une collaboration entre la Table ronde des organismes volontaires d'éducation populaire de l'Outaouais (TROVEPO) et le Regroupement des intervenants en action communautaire de l'Outaouais (RQIIACO), qui regroupe des organisateurs communautaires des Centres de santé et de services sociaux (anciennement les CLSC). Deux événements déclencheurs ont amené la TROVEPO et le et le CSSS de Gatineau à mettre sur pied une telle initiative. D'abord, la mise en commun des observations des organisateurs communautaires quant aux difficultés rencontrées relativement à la vie citoyenne dans leurs interventions les a amenés à développer cette idée d'un outil de travail concret. L'idée de départ était de renforcer les efforts d'éducation citoyenne visant à promouvoir la connaissance du du fonctionnement démocratique des instances

et l'importance de la participation à la vie démocratique et communautaire. Ensuite, la découverte du livre « Le petit citoyen » de Marie-Pierre Perdrizet et Bruno Heitz, publié chez Casterman en 1994, a inspiré les intervenants sur le type d'outil d'éducation populaire qui pourrait à la fois être intéressant et efficace.

Le **processus** implique plusieurs moyens de sensibilisation et type d'activités d'éducation populaire : des formations pour les intervenants, des rencontres avec des citoyens dans les Maisons de Quartier, des cafés-rencontres ou toutes autres activités d'animation populaire.

4.1.2 Le sens de ces pratiques : l'expression de la citoyenneté publique et sociale...

Les pratiques relevées dans les dix (10) projets recensés ont des finalités qui cheminent vers des horizons plutôt convergents : démocratiser la vie publique, renforcer les processus de participation citoyenne et le leadership communautaire, dynamiser les collectivités et revitaliser le tissu social et économique, mobiliser les acteurs dans des approches de développement juste, équitable et durable.

Les objectifs poursuivis par les pratiques, tout en étant différenciés (la lutte contre la pauvreté, l'équité, la redistribution de la richesse et l'amélioration des conditions, de la qualité et du cadre de vie sont partout présents, de même que la perspective de développement durable), convergent vers une **appropriation par la communauté du développement du territoire**, surtout à l'échelle micro locale, ainsi qu'une volonté de participation à la vie sociale, économique et politique de la communauté.

De par leurs finalités et leurs objectifs sociaux, ces expériences québécoises expriment une **citoyenneté sociale ou civile par les diverses formes de participation publique et sociale qu'elles déploient**. Elles cheminent ainsi au niveau de la participation publique et démocratique en interpellant les acteurs politiques et le processus de décision publique

au nom des finalités de démocratie, de justice et d'équité. Par ailleurs, au plan local, la participation directe des citoyens se réalise davantage à travers des associations et des mouvements plutôt organisés, qui cherchent à défendre et à faire reconnaître des droits sociaux et à agir sur les politiques, les structures et les normes sociales en vue de les transformer. Dans les deux cas, le partage du pouvoir entre les citoyens, les intervenants/professionnels, les gestionnaires et les élus est au cœur de l'expression de la demande de citoyenneté et de participation. **L'empowerment collectif apparaît comme un idéal recherché**, dont nous pouvons dégager des traits caractéristiques :

Des pratiques initiées par le bas et qui évoluent dans une logique de coopération et de partenariat

Le déploiement des pratiques exprime dans plusieurs cas (OPA, Déclaration des femmes, VSMS, DPQT, PRAQ) une **logique « du bas vers le haut » (bottom up)**. En effet, l'origine des pratiques vient d'en bas, pour la plupart issue des organismes de la société civile et impliquant la population locale. Lorsque les logiques sont initiées par en haut (comme AGENDA 21, CQ, BP), elles sollicitent la participation des citoyens et des organisations locales et démontrent des efforts d'aller-retour du haut vers le bas et du bas vers le haut.

À l'échelle des **niveaux de participation**, les initiatives naviguent entre l'information, la consultation et la conciliation et parfois atteignent le niveau de partenariat. La coopération symbolique pourrait sembler dominante, mais il apparaît dans les résultats dégagés qu'à certains égards, les expériences auront permis de gagner un réel pouvoir de décision et une capacité certaine d'influence.

Selon les exigences des processus de participation, des étapes qu'elles requièrent, des types de fonctionnement, et de la population rejointe, il apparaît certain que les acteurs citoyens arrivent à des étapes de négociation et de discussion avec les pouvoirs publics. Alors

négociation et de discussion avec les pouvoirs publics. Alors que pour certaines initiatives, cette échelle de négociation (partage du pouvoir) est formalisée dans une pratique institutionnalisée comme un Conseil de quartier par exemple.

Les citoyens au cœur des pratiques

Les initiatives impliquent tant les citoyens, les élus, les professionnels du secteur public, les bailleurs de fonds publics surtout, les leaders d'organismes communautaires et d'autres acteurs issus de la société civile. Ainsi, la collectivité dans son ensemble (micro locale le plus souvent) sera partie prenante des processus, mais encore plus, au-delà de la collectivité et ses composantes, **ce sont surtout pour et avec les citoyens** que les projets se déploient. Leur point de vue est essentiel dans les expériences exposées tant au niveau de la définition des problèmes que de la recherche des solutions.

Dans certaines expériences, les citoyens sont impliqués dans toutes les phases de mise en œuvre. Des efforts sont déployés dans la majorité des pratiques pour trouver des manières de faire participer les citoyens, de les rejoindre, de les mobiliser même si le maintien de leur mobilisation est souvent le plus grand défi rencontré.

Notons par ailleurs, que le leadership des acteurs est très différencié selon les initiatives, mais dans les dix expériences, la participation des citoyens demeure concentrée dans des structures organisées. L'accompagnement des intervenants et de ressources expertes est un point fort des pratiques. En somme, les expériences sont portées par un leadership issu du monde communautaire.

La participation citoyenne, qu'est-ce que ça donne?

Les résultats présentés dans les fiches pratiques indiquent des avancées certaines à plusieurs niveaux : une **meilleure transparence dans la gouvernance locale**, une certaine **capacité d'influencer les pouvoirs et décisions publics**,

du moins à l'échelle du micro territoire, même dans un cas (OPA) **l'émergence ponctuelle d'un contre-pouvoir**. Selon les bilans énoncés, plusieurs pratiques auront permis **d'influencer l'aménagement du territoire** en faveur des besoins de la population ou des enjeux de développement durable.

En dépit des contraintes et limites mentionnées et en considérant les enjeux, les expériences semblent avoir une certaine capacité **d'influencer positivement la démocratisation** des pratiques de gestion et de décisions publiques. Les initiatives sont aussi porteuses de **nouvelles expériences**, de **nouvelles manières de faire**, de **nouveaux rapports** entre les acteurs. Le **renforcement de la participation sociale et de la mobilisation citoyenne** a été plusieurs fois mentionné dans les expériences.

4.1.3 Quelques enjeux et défis dégagés des pratiques recensées

Pour conclure cette brève analyse des pratiques recensées, nous nous permettons d'en dégager une première lecture en termes des principaux enjeux et défis pour le DCP :

▪ De quels citoyens parle-t-on?

La mobilisation citoyenne demeure un **enjeu de légitimité** pour les expériences. La participation d'un plus grand nombre de citoyens est relevée comme un défi. Les organismes communautaires semblent les acteurs les plus propices à mobiliser les résidents (surtout les groupes plus défavorisés) en raison de leur facilité à opter pour des stratégies de démarchage direct comme le porte-à-porte, les fêtes de quartier, les assemblées publiques, les activités de rue.

Le leadership communautaire est ainsi **porteur** de mobilisation. En effet, ce sont davantage les citoyens déjà regroupés ou mobilisés par les organismes initiateurs des expériences qui sont le plus facilement rejoints. Les autres citoyens, non regroupés ou organisés, sont difficilement rejoints. Or comment revendiquer une démocratie plus inclusive, plus réelle, appuyée

sur des besoins légitimés du plus grand nombre, si les premiers concernés ne sont pas là? **Rejoindre le plus grand nombre de personnes demeure ainsi un objectif de légitimité.**

Si la mobilisation de la population la plus large possible est un défi, cela est encore plus vrai pour les groupes sociaux en difficulté. Le principal obstacle identifié est celui de **leur grande mobilité**. Les gens se déplacent, déménagent souvent, disparaissent sans laisser de traces, de sorte que le processus est souvent à recommencer.

L'autre facteur de difficulté est celui de la **mixité sociale**. Comment composer dans un même processus avec plusieurs catégories de citoyens? Comment considérer dans les processus le cheminement des personnes et diverses catégories? Comment prendre en considération les rythmes de chacun des groupes, ceux bien outillés qui ont facilement accès à l'information, aux outils de communication, aux dynamiques de discussion et de débat, et ceux qui sont « déconnectés » parce que leurs compétences de base ne leur permettent pas d'être dans la course? Comment considérer le fait de prendre les gens là où ils sont et les amener là où ils veulent aller, plutôt que là où nous voulons les amener? Comment concilier les intérêts de tous les citoyens dans un projet collectif qui fait sens pour tout le monde? Qui donne le sens à l'action? Quels citoyens y prennent part? Certains ont-ils plus de valeur que d'autres, ou sont-ils mieux équipés que d'autres pour faire valoir leurs idéaux et leurs besoins? La conciliation des intérêts individuels et collectifs est au cœur de ce dilemme, mais, plus encore, l'enjeu est celui d'un **juste équilibre entre les divers groupes sociaux**.

▪ **L'accompagnement des citoyens, un espace possible de dialogue**

L'accompagnement des citoyens ressort comme un facteur clé de la réussite de la participation des citoyens dans les projets de développement des communautés.

De même, le rôle des étapes préparatoires

(information, sensibilisation, formation) dans la mise en œuvre des projets et des enjeux qui y sont rattachés, aura un impact sur la capacité des citoyens de *prendre part* au processus de décision, au processus de dialogue et de discussion publique. Ces étapes préparatoires ont des effets sur la mobilisation et son maintien. Là où des mobilisations soudaines et rapides ont pu être possibles (par exemple la lutte contre la venue du Casino dans Pointe-St-Charles), il y avait eu préalablement des citoyens préparés, informés, sensibilisés, formés. En même temps, l'accompagnement pose le dilemme de la **cohabitation entre les savoirs experts et les savoirs profanes ou citoyens**.

La complexité des enjeux à débattre et des dossiers concrets à traiter nécessite, la plupart du temps, l'apport de ressources dites « expertes » qui s'insèrent dans les réseaux et les processus. L'enjeu est de trouver le juste équilibre entre le nécessaire rôle de ces « ressources expertes » et celui du point de vue des citoyens sur leur vécu, leurs besoins, leur jugement. Paradoxalement, c'est souvent dans cet espace possible de discussion et de débat (par exemple entre des professionnels de l'aménagement du territoire et des citoyens), qu'un véritable « dialogue sur la décision publique » se met en place.

▪ **L'aménagement du territoire, un espace mobilisateur et de dialogue politique**

Les expériences soulèvent plusieurs enjeux au cœur du développement des communautés et des pratiques de participation citoyenne. Parmi les enjeux sur les inégalités sociales, l'aménagement du territoire apparaît comme un champ de pratiques « rassembleur », un cadre favorisant le débat, la revendication, la négociation.

L'aménagement du territoire est en effet l'espace où se confrontent les idéaux de développement, les besoins contradictoires entre les impératifs sociaux et ceux d'ordre économique, ainsi que l'actualisation matérielle et territoriale des choix de société. La question

de l'aménagement du territoire apparaît toujours plus insistante comme préoccupation dès lors que les citoyens sont au cœur du processus. C'est un enjeu qui **les rejoint directement, davantage que l'enjeu de la démocratisation** de la vie publique comme idéal, alors que ce dernier enjeu est très présent dans les préoccupations des autres acteurs (les organismes par exemple).

L'aménagement du territoire se présente ainsi comme un espace mobilisateur pour rejoindre les citoyens. C'est aussi dans cet espace que « la discussion publique » se déploie, que la négociation est possible. Mais c'est aussi dans cet espace que le processus est confronté à l'échelle du pouvoir, aux limites de la démocratie participative.

- **La concertation et la coopération, source d'investissement public**

La concertation et le partenariat ressortent comme une pratique forte qui domine les processus. La capacité d'influencer les décisions publiques semble moins propice en l'absence du travail de concertation et de partenariat. À ce titre, la présence des décideurs, des acteurs institutionnels et publics dans les lieux de concertation est porteuse d'investissement public et de collaboration.

Les expériences démontrent une collaboration certaine et une ouverture du palier municipal, des élus, des fonctionnaires municipaux. Les expériences de dialogue et de négociation mènent à des nouveaux rapports entre les acteurs, de nouvelles manières de faire et de concevoir les rapports entre les acteurs. Sans être bien fixé à tout jamais (lorsque les acteurs changent, il faut souvent recommencer), la pratique de concertation, de coopération favorise le « faire autrement ».

4.2 Une mise en perspective d'ensemble : finalités, processus, stratégies...

Ces constats et enjeux fournissent déjà plusieurs pistes de réponses et de réflexions permettant de mieux définir les questionnements sur les

obstacles et les conditions d'actualisation, les enjeux et les défis. Ils constituent en somme une première formulation de l'état des pratiques de participation citoyenne dans le développement des communautés aujourd'hui au Québec. Nous poursuivons l'exploration de ces dimensions par un essai de mise en perspective d'ensemble, en les reliant à certaines observations tirées des échanges tenus lors de la rencontre du Séminaire du 4 avril et des travaux recensés. Il est certes possible d'apporter ainsi un éclairage pertinent sur l'état des pratiques, mais on verra encore dans ce qui suit davantage de questions que de réponses; cela correspond aussi à l'état des connaissances sur ces thèmes, qui se présente finalement davantage comme un **chantier social et politique en développement et expérimentation**, poussé d'une part par l'action militante des mouvements sociaux, et d'autre part par une certaine institutionnalisation de la démocratie participative.

Nous ne pouvons, dans l'espace disponible, recadrer les pratiques qui nous intéressent dans le contexte social général qui les conditionne et qui détermine les conditions de base du vivre ensemble local⁴³, sur lesquelles repose la mise en œuvre de la participation citoyenne et du développement des communautés. On ne peut en effet « isoler » l'ensemble des acteurs présents dans ce qu'on pourrait appeler le « système local » de la participation citoyenne et du développement des communautés, ces acteurs agissant au sein même de la communauté locale territoriale, mais en lien

⁴³Un tel développement serait certes utile pour questionner par exemple l'effet de l'absence de projet collectif, avec sa contrepartie, l'individualisme ambiant, ainsi que du consumérisme dominant sur l'engagement social en général; on doit aussi composer avec la « déterritorialisation » des institutions de base et des programmes de services personnels (éducation, santé, services sociaux) qui s'est opérée à travers la mise en place de l'État-Providence, et suite à la mondialisation, avec la transformation du rôle des États, de moins en moins déterminés à assumer leur rôle et pouvoir de régulation des rapports sociaux (ou de société) au sens large, et par voie de conséquence, des rapports économiques et politiques.

avec (et souvent sous) l'influence ou la contrainte d'acteurs et des autres systèmes extérieurs à la communauté locale. Mais pour les fins du présent document, nous assumons que par delà la lecture « localisée » (plutôt micro-sociale pourrait-on dire) des pratiques que nous présentons, le lecteur pourra faire les recadrages nécessaires à leur plus large contextualisation, autant au plan historique que sociétal.

Rappelons les 3 axes autour desquels s'articulaient les grands questionnements à l'origine de la démarche :

1. le niveau de la nature et des **finalités ou du sens global** que représentent ces pratiques;
2. le niveau des **stratégies** et **processus** par lesquels se conçoit et **opère** la participation citoyenne dans la gouvernance locale et le développement des communautés.
3. le niveau des acteurs **individuels et collectifs** en situation d'exercice (ou en voie) de citoyenneté;

C'est à partir de cette grille que nous structurons notre tentative de synthèse. On comprendra que les catégories ainsi définies sont « poreuses » et qu'elles ne visent qu'à servir de guide permettant de classer l'information et orienter l'analyse de façon ordonnée sur un objet qui s'exprime sous plusieurs formes plus ou moins interreliées.

Dans cette section, nous aborderons la question des finalités ou du sens des pratiques, ainsi que le niveau des processus et stratégies. Le niveau des acteurs fera l'objet du dernier chapitre.

4.2.1 Les finalités ou le sens à donner à ces pratiques

Où commence et où finit la notion de citoyenneté lorsqu'on participe à des projets de développement des communautés? Peut-on arriver à dépasser la logique catégorielle des groupes et organisations en présence, pour atteindre, au-delà des cloisons élus/intervenants

(chercheurs, professionnels, fonctionnaires)/ citoyens, d'une part, groupes d'intérêts et d'identités d'autre part, une identité citoyenne globale? Comment définir le bien commun dans la gouvernance locale, et qui a la légitimité de le faire? Plus fondamentalement, comment situer ces pratiques dans leur contribution à la démocratisation de la gouvernance locale? Peut-on y voir l'émergence d'un nouveau modèle de démocratie locale et la contribution à l'empowerment communautaire, plutôt qu'une instrumentalisation selon les modèles utilitaires (modèle **managérial, modernisation participative, démocratie de proximité**) identifiés par Bacqué et al.⁴⁴?

Ces préoccupations étaient présentes pour certains participants au Séminaire, mais elles ont surtout été abordées à travers le questionnement sur la dimension de **processus structurant** de l'approche du développement des communautés qui permet d'orienter les finalités de la participation citoyenne, comme logique permettant de gérer et d'intégrer les différences sociales, les facteurs d'exclusion et la mixité sociale. Sur ce plan, les conclusions de certains ateliers apportent des pistes intéressantes autour de l'idée des **espaces publics citoyens** à créer et maintenir dans la durée, en dehors des mandats et cadres contrôlés par les élus ou les fonctionnaires, en vue de favoriser le débat, de rejoindre le plus de monde possible, de « sensibiliser les gens au bien commun ». Comme le concluent des participants :

La participation citoyenne est un processus, qui passe par l'accompagnement et l'intégration des citoyens à des structures et actions organisées, et qui oblige constamment à adapter celles-ci aux besoins différents exprimés par de nouveaux participants mobilisés, lesquels amènent d'autres façons de concevoir l'action, et,

⁴⁴Voir tableau 3 de la section 3.2.2

selon leur rythme, peuvent mieux mobiliser d'autres citoyens que ceux qu'on a déjà rejoints.

Le DC est affaire de **logique de processus plus que de projet**, où la participation citoyenne agit comme carburant, et où l'enjeu devient alors le partage du pouvoir entre des savoirs différents...

L'important est de créer un lieu commun rassembleur, générateur de discussions entre gens de différentes allégeances, qui permette de gérer le débat et de dépasser le choc des cultures différentes et les préjugés.

C'est à la mise sur pied de ces espaces publics citoyens qu'on s'emploie dans les projets de développement des communautés, de façon organisée et raisonnée, mais aussi intuitive et spontanée, et qui appellent non pas une hiérarchie de pouvoir et de savoir, mais une nouvelle façon de créer et développer la gouvernance locale. Plus qu'un cadre dogmatique, cette approche centrée sur la dimension de processus se réalise à travers une démarche d'apprentissage collectif, de partage de savoirs et de visions, qui amène la co-construction des finalités de l'action :

... prendre les moyens de bien informer les gens pour qu'ils se reconnaissent comme citoyens, et prendre le temps de « donner à l'autre le droit et l'exercice de la participation ». Les projets à long terme favorisent la participation, dans la mesure où ils constituent des espaces et occasions de délibération, qui **permettent la co-construction**.

Participation citoyenne et développement des communautés : vers une nouvelle gouvernance locale?

Ces pistes de nouveaux lieux et processus de débat public permanents rejoignent bien les analyses de certains auteurs, pour qui la question de la légitimité des gouvernements élus

s'est accentuée dans les dernières années. Comme le soulignent Leclerc et Beauchemin « la modernité a, jusqu'à tout récemment, confié l'intérêt public à l'État dans la mesure où s'affirmait en lui le projet universaliste de la liberté et de l'égalité ». Mais force est de constater que l'État a échoué dans l'atteinte des objectifs de réduction des inégalités politiques et socio-économiques, et ce, même dans la majorité des États de la « social-démocratie ». Aujourd'hui, le monopole de la légitimité de l'État est fortement remis en question, notamment avec la montée des idées associées à la gouvernance dans laquelle l'État devient un acteur parmi d'autres au sein de processus de concertation, de délibération et de partenariat.

La « nouvelle » démocratie participative nécessite l'existence d'espaces de délibération où les citoyens et leurs représentants se rencontrent afin de discuter et de co-décider des affaires de la communauté, ce qui est différent des modes de participation comme la consultation publique. La participation citoyenne au développement des communautés vise implicitement la création de ces espaces de participation permettant aux citoyens de définir et de créer une communauté qui correspond à leurs intérêts et aspirations. Dans ces espaces se retrouvent les élus, les citoyens, les experts, les gestionnaires et les intervenants publics et communautaires. Pour Bhérer (2005), le rapprochement entre le savoir profane et le savoir expert représenterait le mieux la contribution de la démocratie participative à l'approfondissement démocratique.

La démocratie participative se pose alors en complément de la démocratie représentative, « l'une n'existant pas sans l'autre ». Elle s'en distingue en prenant appui sur une citoyenneté active, c'est-à-dire sur la conscience des individus d'appartenir à une communauté politique (Touraine 1994) et sur l'exercice de la citoyenneté par la participation directe aux décisions politiques dans une perspective de bien commun. Dans cette perspective, l'intérêt général n'est plus déterminé par un État au-dessus de la mêlée, mais découle plutôt de la délibération pacifique des acteurs au sein

d'espaces publics dans lesquels les conflits de valeurs, d'idées et d'intérêts sont présents et peuvent s'exprimer (Guay, 2005).

Vers une vision de « gouvernance partagée »...

La « participation » et le « pouvoir » sont donc au cœur des nouvelles pratiques de gouvernance (Lévesque 2007), qu'elles soient à l'échelle transnationale, nationale, régionale ou locale, et qu'il s'agisse des pratiques de « participation institutionnalisée » par les partenariats et la concertation qui font partie des nouvelles orientations de l'ensemble des programmes publics (santé publique, développement durable, revitalisation urbaine intégrée, développement social, développement des communautés, etc.).

Ces nouvelles pratiques posent le défi de la « recapitalisation sociale ». C'est la société civile qui peut jouer ce rôle par la créativité et les alternatives sociales et économiques qu'elle propose et expérimente. Selon Jenson (2004), les solutions pour gérer ces nouvelles questions et ces nouveaux risques passent par un nouveau paradigme de gouvernance et d'architecture sociale dont les acteurs sont l'État, le marché et la société civile.

Ce modèle nécessite un cadre institutionnel favorable à la concertation entre les parties et un élargissement de la démocratie, qui appelle à une redéfinition des rôles de chacun et des sphères respectives d'intervention qui deviennent davantage « poreuses » les unes par rapport aux autres, d'où le qualificatif de **gouvernance horizontale** : un rôle d'État providence actif plutôt que résiduel dans la sphère du développement social, un État facilitateur plutôt que laisser-faire dans la sphère du développement économique (Lévesque, 2007).

Il s'agit d'un modèle qui impose de redéfinir un nouveau contrat ou compromis social dans un contexte d'une toute autre complexité et soulève des défis qui reposent principalement sur deux facteurs: 1) la négociation du compromis entre un plus grand nombre d'acteurs, dont ceux de la société civile préoccupée par les conditions de

vie; et -2), les demandes ne portent plus que sur des protections sociales et monétaires mais sur un partage du pouvoir (élargissement de la démocratie et de ses formes de participation).

Selon Lévesque, ce modèle pose **quatre défis** :

1) La reconnaissance du **caractère pluriel et différencié** de la société civile mais aussi des acteurs du marché : la diversité et la pluralité des acteurs de la société civile fonctionnent difficilement sans la démocratie représentative et sans mode de régulation de l'État pour rendre effective la gouvernance partagée. Dans le modèle de la gouvernance partagée, ces règles « sont définies dans le cadre d'une coproduction » (ibid : 10);

2) **La diversité des logiques** et mécanismes de coordination (marché, État et société civile) sous-tend une diversité de valeurs, de coûts, d'activités, de types de hiérarchies : « en raison de ces diversités de logiques et de valeurs, il n'est pas possible d'arriver à une coordination d'ensemble sans **espace commun** pour échanger, pour procéder au dialogue, à la délibération, voire à la négociation entre les parties » (ibid : 10);

3) La **définition de l'intérêt général** : l'intérêt général ne peut plus être défini seulement par la « somme des intérêts particuliers (régie par le marché) ou encore comme « raison d'État » définie par les représentations légitimes (les élus et les experts) ni celle de de l'intérêt collectif porté par les acteurs de la société civile qui semble parfois limité par la dérive de l'intérêt corporatiste. Selon Lévesque (2003), la conciliation de ces trois niveaux d'intérêts (**particuliers, collectifs et général**) pourrait n'être possible que par la voie de la démocratie délibérative « qui permet d'aller au-delà de la démocratie directe (participation directe des parties prenantes) ou de la démocratie sociale (concertation des grands partenaires locaux) » (ibid : 11);

4) **L'évaluation et l'imputabilité à repenser** : « penser et imaginer des formes d'imputabilité adaptées à la participation d'une multiplicité de parties prenantes, [...] misant sur la réflexivité, la délibération et la transparence » (ibid : 11).

En guise de conclusion sur la question du sens et des finalités des pratiques, il importe de se rappeler que le développement des communautés et la participation procèdent d'une logique de processus autant que de résultats, à travers des espaces publics de délibération où les communautés locales peuvent co-construire la définition de l'intérêt collectif et le contenu des décisions publiques. Ces pratiques prennent tout leur sens dans la mesure où elles contribuent à l'élargissement et à la démocratisation de la gouvernance locale, où tous les acteurs concernés deviennent parties prenantes véritables dans le processus de la prise de décision et dans les orientations du développement global des communautés.

Dans ces pratiques, il faut se questionner sur la place qu'y occupent les acteurs économiques privés, en général peu présents, à l'exception de la petite entreprise privée et de grandes fondations comme la Fondation Lucie et André Chagnon. Cette faible présence limite leur capacité à s'associer à la co-construction des politiques publiques, dans une vision commune de l'intérêt général, ce qui constitue selon nous un des principaux défis pour l'actualisation de la participation citoyenne dans le développement des communautés.

4.2.2. Questions de stratégies, de conditions et limites de l'actualisation des pratiques

Dans cette section, nous reviendrons sur des aspects liés à la dimension de processus, qui ont été abordés déjà au passage, mais en y ajoutant, à partir des échanges du Séminaire, des préoccupations plus spécifiques et des pistes sur les « comment faire » concrets pour dépasser les obstacles à l'actualisation des pratiques de participation citoyenne et développement des communautés.

Les interrogations des participants sur la portée de l'action citoyenne, les conditions de la concertation, de la mobilisation et de l'accompagnement sont encore là très vastes. Nous les avons résumées de la façon suivante⁴⁵ :

Quelle **portée** peut-on espérer des actions de développement des communautés et de participation citoyenne au plan local : de l'ordre de la transformation sociale, du renouvellement de la démocratie? Ou devant **le mur du pouvoir et de la culture politique** et des visions et intérêts économiques dominants, peu compatibles avec les visions à plus long terme, inspirées par une volonté de procéder « par le bas », peut-on tout au mieux s'attendre à collaborer à des opérations locales de modernisation de la gestion des services de proximité? Mais en développement des communautés, réussit-on à inclure le privé, et comment?

Pour contourner ces difficultés et arriver à se **concerter efficacement**, faut-il avant de passer à l'action avoir créé le lien de confiance et la solidarité, avoir développé en somme une vision commune du projet de développement des communautés à réaliser? Le débat démocratique suppose qu'on soit prêt à changer son point de vue pour rejoindre ou co-construire un point de vue commun, en cherchant à dépasser les résistances, à réaliser des médiations créatrices. Dans cette ouverture, comment négocier sans se trahir, en sachant bien faire la différence entre compromis et compromission? Est-il possible de toujours défendre nos revendications sans faire de batailles (coopération conflictuelle)?

⁴⁵Ces questions, rédigées en début de séance au Séminaire, ont été compilées par André Fortin, de l'Institut du Nouveau Monde.

Pour favoriser la concertation, ne devrait-on pas créer une façon de faire où chaque idée de projet d'importance soit déposée dans un **lieu d'échanges communs** afin qu'il soit analysé et débattu jusqu'à faire consensus? Et aussi savoir comment **clarifier les rôles** des différents types d'acteurs engagés dans une démarche d'animation citoyenne, et faciliter le rayonnement de la démarche dans chaque champ d'action des partenaires?

Quant à la **mobilisation**, beaucoup d'interrogations et même de doutes sont exprimés sur la participation de tous. Certains se demandent si elle n'est pas un mythe, plutôt qu'une pratique réalisable, tout comme on questionne la nécessité d'impliquer les citoyens appauvris ou exclus dans toutes les démarches citoyennes. Alors que pour d'autres, ce qui fait problème, c'est la tendance de la participation citoyenne à s'inscrire dans un certain élitisme, à favoriser dans sa mise en action une certaine élite, sans tenir compte des contraintes des personnes exclues. Savoir comment rejoindre et intégrer aux décisions les personnes moins scolarisées et politisées constitue par ailleurs un défi, tout comme les « non participatifs » qui ne veulent rien savoir, de même que les « critiques et les silencieux », qui réagissent après coup à propos des projets.

Mais quel est le genre de **motivation** qui incite en définitive à participer? Est-ce L'altruisme ou au contraire une motivation fondamentalement égoïste, conditionné par des gains ou avantages pour les participants? Et indépendamment du type de motifs et de la portée de l'action, faut-il être déjà sensibilisé pour s'engager dans un projet? Comment fait-on pour maintenir un engagement social qui dure? **Veut-on** ou **peut-on** participer, se demande-t-on, et est-ce qu'on prend les moyens pour **informer les citoyens** des espaces de participation citoyenne?

Pour réussir ou maintenir une mobilisation, malgré les restrictions croissantes de la part de nos bailleurs de fonds, y a-t-il des recettes ou conditions gagnantes, ou est-ce le fruit du hasard? Doit-on compter sur la conjonction d'éléments favorables, dont surtout la présence de leaders forts?

L'accompagnement, comme stratégie et méthode, suppose des relations professionnels/citoyens égalitaires; est-ce possible? À quelles conditions? Pour se mobiliser, le défi pour les communautés est d'être convenablement accompagnés, à travers des organismes locaux qui représentent vraiment les dimensions socio-communautaires d'un milieu, ce qui implique de mieux préparer ces accompagnateurs. Comment y arriver?

On ne peut revenir sur toutes ces dimensions, dont plusieurs ont trouvé écho dans les constats et les enjeux tirés des dix (10) expériences recensées plus avant, ainsi que dans les développements précédents. Par contre, on peut rappeler que la portée de l'action citoyenne peut être très variable, selon l'état des dynamiques locales, mais qu'elle est en général « porteuse » de sens de par son **potentiel d'appropriation par la communauté** du développement ou de l'aménagement du territoire, auquel on s'identifie d'autant plus facilement qu'il est de taille humaine, comme territoire d'appartenance (Lachapelle, 2004).

Le sens lui vient aussi des **perspectives** (démocratisation de la gouvernance locale, revitalisation du milieu, développement durable, etc.) dans lesquelles s'inscrivent les objectifs de l'action, qu'elle soit initiée par en bas ou par en haut, mais permettant la rencontre du local et du global (via la négociation entre les logiques d'en haut et d'en bas), et la projection du projet commun dans une vision rassembleuse qui permet de co-construire l'identité citoyenne locale dans sa globalité, par delà les intérêts catégoriels.

En somme, l'action citoyenne locale, le plus souvent portée par les citoyens regroupés dans les organismes communautaires, permet malgré les contraintes liées à la mixité sociale, au vécu des différences, à la pauvreté et à la non-citoyenneté, de rechercher un **idéal d'empowerment** collectif. Peut-être que la clé de la mobilisation qui puisse durer et s'élargir au plus grand nombre réside dans l'approche d'accompagnement des communautés, dans des structures (organismes) dont la principale qualité repose sur une **méthodologie générale** empruntant aux valeurs, principes et stratégies des approches pédagogiques et processus d'intervention développés en organisation communautaire, développement local et formation des adultes⁴⁶.

Nous ajouterons en complément des observations tirées des ateliers qui nous semblent fournir des pistes intéressantes et pertinentes pour la pratique.

Pour favoriser la participation et la mobilisation des personnes et groupes éloignés des systèmes formels de consultation-participation, il faut résolument se mettre en mode d'innovation :

« C'est une **nouvelle culture** à implanter auprès des citoyens, ce qui est large et laborieux, et il faut cibler, prendre des moyens innovateurs pour rejoindre les citoyens « éloignés » et y aller graduellement, avec des objectifs précis. »

Mais en retour, il faut « être prêts à entendre et représenter des points de vue divergents, et des décisions qui vont parfois à l'encontre de nos choix de valeurs », et même se positionner sur des choix fondamentaux pour éviter de tomber dans la compromission : « C'est pas parce que ça vient des citoyens que c'est bon... ». Tout en reconnaissant les limites de la participation dans l'action de développement des communautés : « Dans toute communauté, il y a toujours une tension entre l'exclusion, la non-participation et la mobilisation. »

Pour **rejoindre et favoriser l'intégration des personnes appauvries** dans l'espace public et l'exercice de la citoyenneté, Lamoureux (2001), à partir des pratiques de quatre organismes, insiste sur **certaines conditions qui ont permis aux personnes « exclues » d'exercer leur citoyenneté** :

- reconnaître l'importance des processus et des cheminements longs;
- respecter les savoirs populaires, mais aussi créer de véritables espaces pour que ces savoirs puissent s'exprimer;
- favoriser la rencontre des différences, le métissage, la citoyenneté plurielle;
- permettre le dialogue entre groupes et classes;
- favoriser le débat;
- comprendre, dire, mais aussi passer à l'agir;
- mettre l'accent sur le lien social comme facteur créateur d'espace citoyen.

La **mobilisation** est un exercice d'autant plus exigeant au plan organisationnel qu'« il faut être en mode de mobilisation continue, car il y a plusieurs modes d'exclusion et nous sommes dans une culture individualiste. » Mais elle demande aussi un engagement personnel marqué par les principes et les perspectives généralement reconnus en organisation

⁴⁶Voir notamment : Vachon, B. (1993), *Le développement local, Théorie et pratique*; Favreau et Lévesque (1999) *Développement économique communautaire (Économie sociale et intervention)*; Bourque et al, (2007) *L'organisation communautaire : fondements, approches et champs de pratiques*; Lamoureux, Mayer et al... (2008) *La pratique de l'action communautaire*.

communautaire⁴⁷ qui amènent des choix de valeurs et des attitudes favorisant une démarche **d'accompagnement** permettant la conciliation de savoirs différents, d'où pourra résulter un nouveau savoir commun et un pouvoir partagé :

« Accompagner, c'est aussi avoir besoin d'être accompagné par moment..., être ouvert à aller chercher toutes les positions et points de vue..., ce qui fait partie du développement des communautés. Le défi est de concilier les visions... ».

«Je crois à l'accompagnement pour agir en transformation sociale. Si on consulte, il faut que les gens passent de l'accompagnement à la participation pour réaliser les actions.»

« Dans la chaîne de la participation, les gens ne sont pas là pour les mêmes raisons, et n'ont pas les mêmes compétences. La participation dans le développement des communautés doit être saisie comme un processus **répondant aux attentes des gens** du milieu visé :

- besoin d'un leadership issu du milieu;
- apprentissage des diverses perceptions du monde, qui demande des lieux (et des temps) d'approvisionnement pour se comprendre;
- identification d'enjeux communs et développement d'une vision partagée;
- recours aux compétences pour réaliser des actions, utiliser les experts selon les besoins (ex. écrire un mémoire).

En fait, la participation citoyenne demande un **apprentissage** pour tous les partenaires, et repose sur le dialogue entre les savoirs et les logiques (citoyens, élus, fonctionnaires, gestionnaires, professionnels). Dans cette démarche, on a besoin des experts et des

intervenants, comme accompagnateurs qui ne détiennent pas toute la connaissance, mais qui ont quand même des outils permettant de la développer ensemble :

Le savoir expert doit soutenir le savoir des personnes concernées, pas remplacer l'exercice des droits (intervenir), mais en soutenir l'apprentissage (animer). Le savoir expert est important pour aider les gens à mieux comprendre comment intervenir. Mais aussi, il faut comme expert prendre le risque d'être déstabilisé, accepter de se plier à la délibération, d'être confronté, de se repenser, d'aller à l'action **ensemble...** On peut bâtir sur des désaccords si on utilise un langage commun et partagé...

En somme, **l'éthique de l'accompagnement** nous semble être l'enjeu central soulevé par ces pratiques. C'est ainsi que nous proposons de qualifier cette capacité de combiner les savoirs et les pouvoirs différents au bénéfice d'un processus structurant la participation du plus grand nombre de citoyens à l'action continue de mobilisation au développement des communautés, sur une base individuelle et

⁴⁷Voir par exemple Doucet et Favreau (1991), Mercier (2000), Lamoureux et al (2008). Ces principes peuvent être résumés de la façon suivante : «- la volonté et la capacité d'intervenir sur les problèmes sociaux collectifs vécus par les personnes appauvries économiquement, marginalisées socialement et culturellement ou discriminées politiquement ; - l'analyse de ces problèmes en fonction, non pas d'une faiblesse des personnes qui les vivent, mais d'une distribution inégale du pouvoir – social, économique et politique— et dont les solutions passent par le renforcement du pouvoir des communautés de base, l'empowerment des individus et des communautés - un parti-pris pour la démocratie et l'autogestion des communautés de base, et une croyance dans leurs capacités de définir les problèmes qui les confrontent, et de devenir des acteurs de changement social. » (Mercier, 2000 :185)

collective. Cette perspective nous amène à avancer que les questions relevées ne sont pas que des questions de stratégies et de méthodes. Toute démarche de soutien ou d'accompagnement au développement des communautés fait en effet appel à des choix de valeurs et d'engagement personnel qui doivent être constamment rappelés et revus pour permettre de situer la pratique dans sa raison d'être, soit le « développement avec et par » les citoyens concernés.

5. Les acteurs individuels et collectifs face à la participation citoyenne dans le développement des communautés.

La participation citoyenne dans le développement des communautés passe par des cadres de la société civile, organisés ou spontanés, mais aussi par des institutions et cadres de la démocratie délibérative et représentative, ainsi que les appareils mandatés pour organiser et dispenser les services publics. Comme noté précédemment à travers l'analyse des expériences recensées, comment composer avec les enjeux de la mixité sociale, d'un processus mobilisateur le plus inclusif possible, de la capacité des organismes communautaires à s'ouvrir aux défis globaux de la « concertation multisectorielle territoriale » (Bourque, 2008)?

Par delà ces cadres organisés, que nous désignons comme acteurs « collectifs », ce sont les personnes citoyennes qui sont à la fois sujets et objets de la délibération et de la décision publiques. Peuvent-ils devenir, comme acteurs individuels, parties prenantes de l'action collective? À quelles conditions, quels sont les obstacles qui les en contraignent?

Ce sont ces aspects qui seront abordés dans ce dernier chapitre, en privilégiant les enjeux qui touchent les personnes appauvries et victimes d'exclusion. Nous nous intéresserons ensuite aux groupes et organismes communautaires, et enfin aux élus politiques locaux; Ce sont ces acteurs qui ont davantage retenu l'attention des participants et sur qui nous avons choisi de nous concentrer⁴⁸.

5.1. Les acteurs « citoyens-individus »

De quels citoyens parle-t-on, quelle est la perception de leur rôle, quelle est leur motivation, quelle place est faite aux personnes exclues? Qu'est-ce qui fait qu'on participe ou pas dans un cadre organisé, qu'il soit déjà existant ou nouveau, formel, informel?

Les questions difficiles formulées en début de rencontre permettent une mise en problématique intéressante sur la définition même de ce qu'est la citoyenneté et la participation citoyenne au développement des communautés en pratique :

«Les élus et autres acteurs «organisés» sont-ils citoyens eux aussi et comment les définir par rapport aux citoyens non organisés, ou les citoyens électeurs? Est-il possible de concevoir un « tout citoyen » qui rassemble les catégories d'acteurs (élus, intervenants, chercheurs, professionnels, fonctionnaires, citoyens) et qui dépasse les cloisons que celles-ci génèrent dans le vivre ensemble local? Peut-on en arriver à distinguer et à dégager le point de vue citoyen par delà les autres identités citoyennes constitutives : consommateurs, usagers, genre, âge...?»

Accorde-t-on plus de valeur aux citoyens appauvris et exclus qu'aux citoyens « ordinaires » (classe moyenne), qu'aux individus plus qu'aux groupes? N'y a-t-il pas de l'hypocrisie ou de la pitié dissimulée dans le discours favorable à la parole du pauvre?

⁴⁸Ainsi, les rapports citoyens dans les établissements parapublics et les cadres institutionnels municipaux, ainsi que leurs rapports au Développement des communautés, ne sont pas directement abordés comme acteurs collectifs.

Mais peut-on participer vraiment le ventre vide? Comme personne appauvrie ou exclue, quel est le pouvoir réel qu'on peut prendre dans l'exercice de son « pouvoir citoyen »? Dans le discours, on a un droit égal, mais l'inégalité est flagrante sur les tables de quartier; celle-ci ne serait-elle pas liée à un problème de classe sociale, qui crée une barrière, et comment la dépasser?

Comment éviter l'exclusion là où elle ne devrait pas exister? Les gens de gros bon sens, sans instruction, ordinaires, ont-ils de la place pour s'exprimer, sans que nos grands mots les étouffent? »

Des éléments de réponse des participants au Séminaire

Selon des participants, la participation citoyenne demeure une démarche intéressée, qui repose sur la vision d'un gain anticipé pour soi. Et on reconnaît que

«... les gens s'impliquent davantage quand il y a un problème concret en cause. Et aussi que certains quartiers ont une tradition et une expérience de mobilisation et de participation au développement du milieu plus élaborées et enracinées que d'autres. C'est là que le sentiment d'appartenance est le plus fort et suscite la plus grande participation citoyenne. »

Donc, le contexte historique et organisationnel de la communauté locale comme milieu d'appartenance constitue un facteur favorable à l'initiation et au soutien à la motivation et à l'engagement à participer.

Les citoyens qu'on n'entend pas en général ou qu'on ne rejoint pas dans les groupes rencontrent des contraintes importantes en raison de leur état (handicap, santé) et de leurs conditions de vie. Mais aussi ils se reconnaissent peu dans les organisations actuelles :

... les personnes vivant de l'exclusion ont parfois peur de la participation aux instances, par crainte de se faire organiser et prendre en charge; ils réagissent plutôt par nécessité, de façon spontanée, en réaction et même en colère envers les élus et la machine politique;

... les cadres de rencontres trop organisées passent à côté du potentiel de ces gens qui ne se sentent pas interpellés par autant de structures; ils veulent de l'action immédiate, des résultats rapides, et ne réagissent pas selon une démarche d'empowerment individuel et collectif qu'on retrouve dans une organisation structurée, qui est perçue comme un ralentissement des prises de décisions et des actions;

La même situation est vécue en regard des modes plus institutionnels, comme le conseil de quartier :

« Le langage abstrait dans lequel se déroule la participation fait que les modifications suggérées par les « citoyens conseillers » ne sont pas toujours concrètes et tangibles pour les « citoyens ordinaires ». On semble reproduire la logique des CA d'organismes, soit l'appropriation des idées des citoyens par les neuf (9) « citoyens conseillers », ce qui peut entretenir une certaine forme d'exclusion des citoyens ordinaires et limiter la mobilisation ».

Ce qui peut mener à un certain élitisme des citoyens informés, éduqués, devenus experts des règles de la participation « consultative » et disposant d'accès privilégiés au processus de décision. Pour éviter de reproduire ces formes plus ou moins accentuées d'exclusion, il faut des approches adaptées à ces personnes, résolument attentives à un processus d'empowerment d'abord individuel, mais qui peut mener à un pouvoir permettant d'occuper l'espace public :

« L'exclusion, ça origine d'une série d'échecs. Alors, il faut faire vivre un petit succès aux gens, leur permettre de se réapproprier les cordons de leur vie, un pas à la fois. »

« Si j'ai continué à m'impliquer, c'est parce que je me suis senti utile. J'avais un sentiment d'appartenance et d'inclusion ».

« Pour favoriser la participation, il faut d'abord la vouloir et prendre la mesure des contraintes qui viennent avec les problématiques d'exclusion, comme la maladie mentale, les handicaps. En misant sur le processus et le long terme, il faut doser nos attentes, en visant l'empowerment des personnes exclues, qui permettra d'investir l'espace public, et ainsi leur donner du pouvoir. »

La situation de l'itinérance présente un enjeu majeur à la participation citoyenne, qui doit d'abord passer par une prise de conscience sur les conditions de l'insertion sociale :

« L'itinérance est une exclusion extrême et souvent invisible, donc facile à oublier. Peut-on concevoir ces personnes comme acteurs de changement, et alors que leur offre-t-on comme possibilités d'agir en tant que telles? Une consommation de services ou une action de transformation de la situation? »

Exclusion, citoyenneté et participation : des enjeux et défis fondamentaux

Dans le nouveau contexte participatif, une importante couche de la population qui se trouve en marge de la société en raison des conditions de vie sociales et économiques, n'a donc pas accès à cette participation ou rencontre des obstacles particulièrement grands pour y accéder. L'itinérance, l'analphabétisme, la pauvreté, l'isolement, les problématiques ethno-culturelles, ne sont que des exemples

traduisant ces obstacles. Ces données sont corroborées par les études citées précédemment, qui concluent que la participation citoyenne n'entraîne pas systématiquement une meilleure représentation des intérêts des populations situées au bas de l'échelle, ni une plus grande justice sociale (Bacqué et al., 2005). Nous devons demeurer sur nos gardes et ne pas tenir pour acquis qu'en soi, les pratiques de participation citoyenne sauvent le projet démocratique de nos sociétés. Il faut constamment questionner leur logique d'inclusion, leur logique d'éducation, trouver les modalités de participation pour tous, se questionner sur les conditions d'exercice et de mise en place de ces modalités en vue d'éviter la reproduction du modèle dominant de participation (Fung et Wright, 2005)

Amartya Sen⁴⁹ démontre aussi, avec sa théorie de la « capacité » que la participation n'est pas égalitaire pour tous et soulève des enjeux de liberté et de responsabilité sociale : « La possibilité effective de participer représente l'une des responsabilités sociales fondamentales sans laquelle on ne peut affronter les dilemmes sociaux qui sont les nôtres aujourd'hui » (Sen 2003 :120). Selon Sen, l'idée de la participation dans une option de lutte contre la pauvreté déplace la perspective d'une analyse en fonction des revenus (approche utilitariste) vers une analyse en fonction des « capacités » c'est-à-dire des moyens réels dont disposent les individus pour exercer leur liberté, jouir du bien-être selon leurs propres valeurs et définitions du bien-être.

⁴⁹Amartya Sen est un économiste Bengladesh, qui a reçu en 1998 le prix Nobel d'économie. À la fois économiste, philosophe et humaniste, Sen a produit des travaux sur la grande pauvreté qui l'ont amené à s'interroger sur les rapports entre les libertés individuelles et l'égalité sociale, entre démocratie et développement économique ainsi que sur le rôle de l'État dans la redistribution des richesses. L'ouvrage auquel nous faisons référence s'intitule « l'Économie est une science morale » paru en 2003, Éditions La Découverte.

En lien avec les observations des participants au Séminaire du 4 avril 2008, le **principal enjeu** concernant les acteurs citoyens « **personnes victimes d'exclusion (économique, sociale, culturelle et politique)** » est donc d'identifier et de dépasser les obstacles que celles-ci vivent, et pour ce faire, de mieux connaître et comprendre leur définition et leur expérience de la citoyenneté et de la participation citoyenne. Cet enjeu se présente différemment selon les catégories sociales ou groupes « d'exclus », d'abord en lien avec la **condition socio-économique, mais aussi le genre, l'âge et l'ethnie** :

- **Exclusion liée aux conditions sociales et économiques de marginalité** (pauvreté, analphabétisme, mode de vie) : quels sont les obstacles, à quel niveau, et quels sont les conditions et processus d'empowerment permettant de les dépasser? Quelles sont les conditions du passage d'exclus à clients-usager, à citoyens...?

Selon une étude du Centre d'écologie urbaine de Montréal (2007), rejoignant en cela des participants au Séminaire, les personnes à faibles revenus ont d'autres priorités que de participer, leur « état de fragilité » les obligeant à se centrer sur des problèmes plus urgents à régler; et lorsqu'elles s'engagent comme personnes citoyennes, il faut pouvoir les aider à dépasser l'expression de la colère ressentie et la recherche immédiate de solutions à leurs problèmes et leur apprendre à s'insérer dans l'espace public selon les codes d'usage.

Pour Lamoureux (2001), le mouvement communautaire est un espace privilégié pour stimuler l'émergence du sujet acteur à travers ses pratiques citoyennes. Toutefois, tout « en soutenant qu'au-delà des revendications en faveur d'une plus grande solidarité ou de meilleures conditions d'exercice de celle-ci découlant des droits socioéconomiques et culturels, c'est à un élargissement vers une véritable citoyenneté politique que nous devons tendre, là où la valorisation du jugement

critique, la place aux paroles et aux savoirs populaires, et l'apprentissage de la délibération seraient centraux » (Lamoureux, 2001:30).

- **Les femmes** dans le rapport à la politique et la vision du développement de la communauté à travers la « condition femme »

On connaît l'importance du mouvement des femmes non seulement pour le changement de la condition féminine vers l'égalité et l'équité, mais aussi pour le changement social global, en matière d'influence sur les valeurs et la vision des rapports hommes-femmes, du rapport au pouvoir et du projet de société, etc. De grands progrès au plan juridique, économique et social ont été faits, même s'il reste encore beaucoup à faire sur ces plans. Mais comme le souligne entre autres le Comité directeur des États généraux sur les institutions démocratiques (2003), les femmes sont encore défavorisées dans la sphère politique, en ce qui a trait aux places occupées (postes électifs) dans les instances de représentation démocratique à tous les niveaux, et aussi dans les conditions d'accès à ces places, notamment en raison des contraintes encore imposées à la conciliation travail-famille.

Leur participation demeure encore principalement concentrée dans les organismes communautaires, et encore là, dans des fonctions de services plus que dans des postes de direction. Plusieurs initiatives et organisations structurées ont permis depuis plusieurs années déjà de promouvoir et soutenir la participation des femmes en politique à tous les niveaux, notamment au niveau municipal⁵⁰. Mais plus récemment, on voit se développer la préoccupation active pour le développement local et sa

⁵⁰Qu'on songe entre autres à des organisations québécoises comme le Groupe Femmes, Politique et Démocratie (GFPD), le Collectif Féminisme et Démocratie (CFD) et Femmes et politique municipale de l'Estrie, qui sont des lieux de formation et de promotion de l'engagement des femmes.

prise en charge à partir de la condition femme.

C'est l'approche qu'on retrouve dans la démarche de la Déclaration citoyenne des femmes de Ste-Marie, initiée par le Centre d'éducation et d'action des femmes de Montréal (CEAF)⁵¹, et qui a permis de définir une vision globale de développement du quartier à partir du vécu des femmes, et qui interpelle et rejoint l'ensemble des acteurs de la communauté.

- **Les jeunes**⁵² et leur intégration à la dynamique communautaire

Selon l'étude du Centre d'écologie urbaine précitée, la mobilisation des jeunes dans les projets de développement communautaire se heurte à certaines difficultés structurelles, dont : leur **mobilité géographique**, qui ne permet pas de créer le sentiment d'appartenance, l'**échelle de temps plus courte**, qui conditionne leur capacité à se projeter dans des actions à long terme, et leur **désintérêt** — et leur méconnaissance — pour la politique « organisée » et les cadres formels d'action.

Ces constats rejoignent ceux identifiés par le Conseil permanent de la jeunesse (Lemieux, 2004), qui identifie comme principaux obstacles à la participation : le **chacun-pour-soi**, l'individualisme qui règne dans notre société (qui rejoint tout le monde et qui n'est pas réservé aux jeunes), le **désabusement**, le fait de croire que ça ne sert à rien et qu'il est impossible de changer les choses, le **manque de temps**, les **conditions économiques difficiles** que vivent de nombreux jeunes, le fait d'être femme et la **méconnaissance des règles du jeu** de l'engagement social et politique, qui ne sont habituellement pas enseignées à l'école.

- **Les groupes ethnoculturels** et le vécu de la différence et de l'isolement

Un obstacle important vécu par les membres des communautés ethnoculturelles vient de « l'absence de contacts et de liens avec la communauté d'accueil pour les nouveaux et nouvelles arrivantes » (Choinière et Rabouin, 2007), qui limite la capacité d'intégration aux

réseaux formels des communautés locales. Sans entrer dans le débat sur les fameux « accommodements raisonnables », il faut reconnaître que l'absence d'intégration devient facteur d'exclusion, particulièrement pour les nouveaux immigrants à Montréal, et que la mobilisation citoyenne de ces catégories sociales se bute à des obstacles majeurs. Rappelons-nous toutefois que le problème ne touche pas que les nouveaux arrivants, les membres des premières nations en vivant depuis fort longtemps les manifestations les plus criantes.

Selon l'étude précitée du Conseil permanent de la jeunesse, le premier obstacle est le **manque de modèles** ainsi que les **quotas et leurs effets pervers**. « Les jeunes issus de l'immigration ont peu d'exemples de participation citoyenne dont ils peuvent s'inspirer. Les programmes d'accès à l'égalité ou les quotas sont parfois utilisés pour pallier cette difficulté. Ils permettent à certaines personnes ou à des jeunes issus de l'immigration ou de minorités visibles d'avoir accès à des instances ou à des postes décisionnels. [...] ces mesures [...] favorisent parfois des jeunes qui ne possèdent pas la qualification nécessaire, qui sont choisis pour faire de la figuration sans pour autant représenter les modèles dont on aurait besoin ».

On nomme aussi la **ghettoïsation**, qui empêche de sortir de sa communauté pour entrer dans l'espace civique québécois et favorise le **fossé culturel**, lequel peut être accentué par la faible maîtrise du français. Enfin, la question de la **discrimination et du racisme** demeure présente comme obstacle à la participation des membres des communautés culturelles aux activités des organismes communautaires.

⁵¹Dont on retrouvera la présentation dans la fiche de pratiques préparée pour le séminaire. Voir aussi un diaporama PowerPoint de Danielle Fournier disponible sur le site WEB de ECOF (www.ecof.qc.ca).

⁵²Nous entendons ici principalement les jeunes adultes, et surtout les jeunes autonomes évoluant en dehors du cadre de la famille et du monde de l'éducation.

En conclusion sur l'exclusion et la participation

La question de l'exclusion, ses multiples manifestations et ses effets comme « non-citoyenneté » et enfermement hors de l'espace public (Lamoureux, 2001), demeure un phénomène complexe qui justifierait à lui seul une étude complète. Limitons-nous à conclure que la combinaison des dimensions abordées (pauvreté, analphabétisme, femmes, jeunes, ethnicité) multiplie et accentue les obstacles à la participation citoyenne et présentent des défis supplémentaires pour la participation et la mobilisation de ces citoyens.

5.2. Les organismes et groupes communautaires comme porteurs et acteurs de participation citoyenne et de développement des communautés

Les organismes communautaires, tel que nous l'avons déjà évoqué à plusieurs reprises, sont porteurs « historiques » de pratiques de participation citoyenne par leurs valeurs, leur approche d'intervention et leur mode de fonctionnement. Qu'en est-il maintenant de ces pratiques? Comment les organismes communautaires réussissent à relever les défis de l'innovation et de la critique sociale et politique, de l'empowerment comme processus d'inclusion, d'ouverture et d'accueil à de nouvelles réalités sociales et pratiques citoyennes?

Les préoccupations exprimées par des participants sur ce thème indiquent une approche plutôt critique pour certains par rapport aux pratiques communautaires :

« Les organismes communautaires (OC), souvent constitués sous l'angle catégoriel (d'identité, d'intérêts, de problèmes) sont-ils ouverts aux autres points de vue, ouverts à faire évoluer leur façon de voir en fonction des préoccupations de « nouveaux » citoyens mobilisés? Quelle est leur représentativité par rapport aux citoyens « ordinaires »?

Comme pour les élus, on a souvent l'impression que dans les OC, tout est décidé d'avance... ou impossible à changer : comment changer ça? La participation citoyenne est-elle un discours récupéré par le milieu communautaire pour justifier des pratiques qui manquent d'esprit critique et de participation? Pour attirer ceux « qui ne savent pas » sur le terrain de « ceux qui savent »?

Comment les OC peuvent-ils être un levier non directif dans une véritable prise en charge citoyenne qui « vient du bas »? »

Il n'y a pas de réponses simples à ces questions, d'autant plus qu'elles soulèvent plusieurs aspects qui reviendront sous les dimensions de stratégies que nous aborderons plus loin. Des commentaires des participants permettent un premier regard sur ces pratiques, reflétant bien le questionnement de la section précédente.

Des éléments de réponse du point de vue des participants

Selon certains,

«... les OC étant d'abord redevables à leurs membres en fonction d'une problématique et d'un projet spécifiques, ils sont limités dans leur capacité à s'ouvrir à d'autres dimensions ou perspectives nouvelles du milieu, dans une optique de citoyenneté globale... »

« ...les citoyens regroupés dans les OC le sont autour d'un aspect particulier et autour de valeurs communes, dans un cadre formel structuré; leur légitimité vient de leurs membres, et ils ne peuvent représenter d'autres personnes que leurs membres ».

Ce faisant, ils sont peut-être moins ouverts au « nouveau » et aussi peu portés à renouveler l'analyse de leur propre projet :

« Les OC sont parfois peu ouverts à l'innovation et adoptent des positions qui ne font pas avancer leur cause. »

Cette question est aussi abordée sous l'angle des relations intervenants-usagers (ou citoyens), du rôle des intervenants et de la stratégie de mobilisation :

« L'important c'est l'accueil. Car « on est d'abord et avant tout des personnes humaines. Il y a un écart entre les intervenants et les citoyens de par leur statut professionnel et c'est parfois démobilisant ».

« ...Comme citoyens, on rencontre le problème de la disponibilité des intervenants, en terme d'horaires limités, qui amène les bénévoles à « organiser tout à la place des permanents ».

« Les processus de participation sont beaucoup intellectualisés, utilisant un discours et un vocabulaire qui produisent de l'exclusion. Pourtant, le sens de l'organisation communautaire est de faire AVEC les gens. Pour maintenir une mobilisation, il faut un intérêt pour le faire, un accompagnement et un réel partage du pouvoir des intervenants. »

Il y a bien sûr les limites imposées par les ressources, mais aussi la difficulté de situer l'action dans plusieurs dimensions de temps et d'espace d'intervention :

« Le problème des ressources des OC limite leur capacité d'accompagnement, alors que l'éducation populaire demeure nécessaire pour permettre la prise de parole... »

« [...] il faut une stratégie d'accompagnement qui ne « tue pas l'indignation » mais la catalyse (et la canalise?) et le défi pour les OC est de garder l'équilibre entre la structure organisée et l'ouverture et l'adaptation aux autres citoyens, organisés ou non, aux besoins et façons autres de voir et faire, aux actions de court terme, tout en gardant une vision globale et à long terme; »

Pour d'autres, enfin, **les défis pour les OC** sont de ne pas opposer le développement du milieu avec celui de son organisation, tout en conciliant le court et le long terme :

« ... contribuer au développement d'un territoire, pas juste à une lutte autour d'une cause, et susciter des alliances et non des oppositions entre groupes à l'intérieur d'une même lutte; concilier le court terme — l'urgence — et le long terme; conserver les organisations ouvertes à la participation à long terme, qui demande du temps, et non seulement autour de projets ponctuels. »

D'autres regards

L'espace manque ici pour refléter le débat amorcé depuis plus de 20 ans à l'intérieur du mouvement communautaire sur les défis que présentent la reconnaissance et le financement par l'État pour l'identité et l'autonomie des organismes communautaires⁵³. Pour ce faire, il faudrait pouvoir bien situer ces défis selon les diverses « familles » qui le composent⁵⁴ (services, défense de droits et économie sociale — insertion socioprofessionnelle et développement économique communautaire), et qui indiqueraient le pluralisme du mouvement et

⁵³Les écrits faisant état de ce débat sont nombreux. Parmi les plus récents, on peut noter : Lamoureux (2007), Shragge (2006), Bourque (2004), Deslauriers (2003), Duval, Fontaine et al. (2005), Mercier et Métivier (2003).

⁵⁴Selon les termes de Bourque et al. (2007).

la difficile conciliation des tendances. À travers la diversité et les tensions qui les caractérisent, y a-t-il encore lieu de parler de véritable mouvement, à la fois pour en marquer l'identité commune et pour en donner l'orientation de transformation sociale?

Avec Lachapelle (2007: 180), nous pouvons avancer que, pour demeurer fidèles aux valeurs constitutives de l'action communautaire et capables d'une intervention globale (intégrant le service, l'éducation populaire, le développement local et l'action politique), les organismes et groupes communautaires devront relever 3 défis majeurs et urgents :

1. établir des contre-pouvoirs par la mobilisation des personnes (et groupes) qui en sont exclues (du pouvoir), ce qui rappelle la nécessité de la formation et de l'action politiques;
2. faire reconnaître l'importance d'une approche globale des personnes et des communautés, en nous réappropriant les principes de l'éducation populaire;
3. avoir les moyens de nos prétentions en nous donnant des instruments structurés pour résister, dont une gouvernance démocratique renforcée dans le fonctionnement des organismes et du mouvement.

Avec ces enjeux et défis en perspective, il nous semble devoir concentrer notre regard sur les impacts que ces enjeux peuvent avoir sur le rôle des organismes communautaires comme acteurs de participation citoyenne et de développement des communautés, en les abordant sous 3 dimensions : leur fonctionnement interne, leur rapport à la communauté et la place des instances de concertation dans leurs pratiques citoyennes.

Dans leur fonctionnement interne

La situation ne peut être généralisée, car dans les organismes de services, pour un bon nombre de groupes plus petits, l'intervention

demeure encore surtout le fait de bénévoles/militants et d'usagers impliqués davantage dans des approches d'entraide, où l'action politique locale peut se réaliser en prolongement du vécu interne et des besoins des membres.

Dans les secteurs plus organisés et de plus grande taille (ex. santé mentale, enfance-famille, maisons d'hébergement...), où avec le temps, et aussi sous la pression des programmes de financement publics et privés, on a développé une formalisation des modes d'intervention, réussit-on à maintenir une approche globale d'empowerment, qui garde le cap sur les valeurs communautaires? Par exemple, comment se réalise — et à quelles conditions — l'implication des OC dans les **projets cliniques** des nouveaux CSSS? Réussit-on à participer aux **réseaux locaux de services** en construction en mettant de l'avant ou à tout le moins en préservant des rapports usagers-intervenants « non professionnels », plus égalitaires, respectant la place et le pouvoir du membre-usager-citoyen dans le lien avec l'organisme?

Dans le vécu démocratique interne, l'articulation équilibrée des rapports usagers-CA-permanents représente un défi constant, de par le risque que présente le « **processus d'entropie démocratique** », soit la tendance naturelle de toute organisation démocratique qui dure et qui réussit, à vivre une lente dégradation de sa vitalité démocratique, au détriment des membres de la base, et au profit des dirigeants⁵⁵. Compte tenu de cette menace constante, comment réussit-on à garder un équilibre entre l'efficacité fonctionnelle à maintenir et développer, tout en assurant la vitalité démocratique à travers les nécessaires mécanismes de régulation et même de contre-pouvoir interne? Le « faire avec et par », plutôt que « pour » est-il toujours une valeur qu'on

⁵⁵C'est la thèse développée par Albert Meister (1974) dans son ouvrage classique sur *La participation dans les associations*, et où il identifie les étapes et processus par lesquelles les associations volontaires évoluent vers le pouvoir des administrateurs et dirigeants permanents.

réussit à prioriser dans un contexte de pratiques où une certaine bureaucratie et même le syndicalisme s'installent, malgré les velléités de pratiques de gestion participative ou de co-gestion?

La désignation des postes de responsabilité, qui prend de plus en plus les formes et les titres ainsi que le recours aux modes de gestion classique sont-ils des atouts pour mieux garder le cap sur l'identité communautaire et le vécu démocratique, ou des voies qui risquent de nous en éloigner?

Nous savons que plus les personnes usager sont en état de vulnérabilité et fragiles, plus les intervenants et organismes qui les accompagnent doivent devenir leurs yeux, leurs oreilles et leur voix. Cela est vrai en institutions, mais vaut encore davantage pour nombre d'organismes communautaires de service et même de défense de droits, ce qui soulève pour eux des enjeux éthiques d'autant plus importants que les besoins sont de plus en plus grands par rapport à des ressources toujours insuffisantes.

Le « faire pour » peut alors prendre plus de place, et le risque est grand pour la direction et les intervenants d'un organisme autonome⁵⁶, quelle que soit leur bonne foi, de s'autoproclamer seul définisseur des besoins et des réponses face aux usagers membres. Il faut alors disposer d'approches qui affichent clairement ces enjeux, ainsi que des règles et mécanismes éthiques internes qui en assurent le suivi. Peut-on aussi concevoir des mécanismes permettant un certain partage du pouvoir avec la communauté ou des acteurs extérieurs à l'organisme⁵⁷? Ceux-ci pourraient garder le cap sur l'identité communautaire du projet, tout en protégeant son autonomie soit à travers l'implication de membres externes dans les instances internes, soit par une reddition de comptes volontaire à l'externe, dans le respect de ses valeurs et approches.

Les rapports avec la communauté

Pour réaliser cette interaction entre la communauté et l'organisme dans son fonctionnement interne, celui-ci doit avoir une vision claire et assumée de son rôle comme acteur de participation citoyenne et acteur de développement de la communauté. En particulier, il importe de faire le lien entre la problématique de l'organisme et la situation du développement du territoire sur et avec lequel il intervient. Les organismes communautaires n'échappent pas à la logique **sectorielle ou intersectorielle thématique** (Bourque, 2008), qu'ils assument à travers des regroupements nationaux et régionaux et des tables locales de concertation. Le défi est de passer de cette logique, sans la nier, à une logique **multisectorielle territoriale**, misant sur une vision globale de développement des communautés. C'est alors que le rôle d'acteur collectif de participation citoyenne prend tout son sens, en situant les besoins de ses membres et l'exercice de son mandat, comme on l'a évoqué en conclusion de la section précédente, dans un enjeu d'aménagement du territoire ou de mobilisation partielle ou globale de développement du milieu.

Dans l'exercice de ce rôle, la pratique de la concertation et du partenariat soulève l'enjeu de la portée et de la **limite de la collaboration et de la recherche du consensus**. En portant des valeurs et la vision communautaires du développement et en mettant de l'avant un modèle de gouvernance locale orientée vers une véritable démocratie participative, il y a risque de confrontation et de divergence d'approches et de stratégies de développement, aussi bien avec les élus locaux qu'avec les autres partenaires institutionnels, privés et même communautaires. Certains ont déjà qualifié

⁵⁶Nous pensons ici surtout aux organismes communautaires, mais la même analyse vaut pour les institutions.

⁵⁷Voir par exemple Sainsaulieu, R et al., (1983) La démocratie en organisation. Vers des fonctionnements collectifs de travail, Librairie des Méridiens, Paris.

cette situation potentielle de coopération conflictuelle (Panet-Raymond, 1994, Guay, 1993). La formation à l'analyse politique devient alors un atout indispensable. Des analyses et positions partagées ainsi que des mécanismes permanents de liaison et de concertation entre les secteurs et les « familles » communautaires sont nécessaires pour assurer une bonne lecture des situations et une capacité d'agir sur le devenir de la communauté et la participation à la gouvernance locale.

Cette vision proactive du rôle d'acteur de participation citoyenne devrait amener enfin à concevoir différemment la relation avec la politique municipale, avec les élus et avec les services municipaux. Les enjeux de la gouvernance municipale deviennent, en effet, à ce point important qu'il faut vraiment rechercher le prolongement des actions communautaires à travers des formes et des lieux d'implication dans la gouvernance municipale.

Les instances de concertation et de partenariat

Ces lieux sont devenus incontournables, surtout pour les organismes communautaires de services, et s'avèrent souvent essentiels pour assurer une meilleure articulation locale des services personnels de proximité. Par ailleurs, ces instances de concertation sont souvent imposées par en haut, avec des exigences de procédures administratives et de reddition de comptes contrôlées par le bailleur de fonds en fonction de son mandat et de ses priorités. Les risques d'alourdissement bureaucratique et de récupération ou instrumentalisation des initiatives communautaires locales entrent alors en tension avec la volonté des acteurs de s'approprier une lecture locale des enjeux et l'élaboration des solutions jugées pertinentes (Bourque, 2008).

C'est lorsqu'elle s'inscrit comme un moyen librement choisi, par lequel chaque acteur estime pouvoir mieux réaliser son mandat en s'alliant avec les partenaires responsables du même usager ou secteur, que la concertation produit les meilleurs résultats (Mercier et Métivier, 2003). Comme condition de succès, une nécessaire complicité doit prévaloir autant entre les personnes⁵⁸, sinon plus, qu'entre les organisations et même parfois reposer sur la capacité des intervenants à transgresser les règles bureaucratiques au bénéfice des usagers ou des communautés. Peut-on alors en déduire que les pratiques les plus prometteuses de concertation locale reposent sur une forme de participation citoyenne résultant du croisement du militantisme et de la « conscience professionnelle »?

C'est le même scénario qui pourrait s'appliquer pour relever le défi de la **logique « négogène »** (Bourque et Favreau, 2005), soit la conciliation des logiques ascendante (endogène : venant de l'initiative des acteurs, et descendante (exogène : imposée d'en haut). Cette réalité est surtout présente dans l'application des programmes de santé publique, mais se reproduit dans maints organismes gouvernementaux et même privés, comme la Fondation Chagnon et certains Centraide.

Une autre dimension de ce défi (négogène) porte sur le **rôle et le pouvoir** réels que les acteurs de la gouvernance locale peuvent exercer dans les conciliations et intégrations nécessaires entre le local, le régional

⁵⁸Qu'on pourrait appeler une « communauté de pratiques ». D'ailleurs, Duperré (1992) illustre cette question en parlant du partenariat-intervention qui correspond aux collaborations entre les intervenants des organismes impliqués. Ici les conflits sont peu apparents car le fait de se centrer sur les usagers permet d'occulter les conflits possibles liés aux différentes cultures en présence. Puis, l'auteure identifie le partenariat-gestion qui renvoie aux relations entre directions d'organismes communautaires et d'établissements publics, qui serait plus conflictuel parce que plus près des intérêts organisationnels en cause.

et le national, en particulier pour les groupes catégoriels : regroupements et programmes nationaux sectoriels et identitaires (syndicats, femmes, jeunes, ruraux, aînés, familles, etc.). Ces alliances extérieures sont nécessaires comme mécanismes de contre-pouvoir pouvant empêcher l'isolement des acteurs locaux dominés face aux pouvoirs locaux (Fung et Wright, 2005). Elles peuvent en contrepartie réduire leur marge de manœuvre dans leur lecture des problèmes et besoins locaux et leur vision commune des orientations et stratégies du développement local, qui sont parfois innovantes et plus adaptées aux réalités locales que celles définies procédant du haut vers le bas. S'il faut pouvoir « voir loin et haut » autour de soi, il faut aussi pouvoir rester branché sur le « ici et maintenant » de la communauté et des acteurs collectifs qui la constituent.

Signalons que la participation des OC à ces instances présente des défis en raison de la surcharge de travail pour les permanents qui les représentent, de ressources toujours insuffisantes pour assumer les mandats, d'efficacité réduite en raison de la multiplication des instances, de la faible place faite aux citoyens; à cela s'ajoute le risque de concentration de l'information et du pouvoir de décision entre des permanents d'organismes au détriment des instances démocratiques qu'ils représentent. En somme, l'enjeu principal que représentent les pratiques actuelles de concertation devient ici de l'ordre de la capacité des organismes à maintenir l'équilibre entre la démocratie interne, l'autonomie et l'identité communautaires d'une part, et des rapports de collaboration et d'implication dans l'action intersectorielle, à travers une vision favorisant la concertation multisectorielle territoriale et le DC (Bourque, 2008), d'autre part.

5.3. Les élus municipaux

Ceux-ci sont des acteurs clés dans la triade des acteurs locaux (organismes-citoyens-élus), détenant en fin de compte, par la légitimité qui leur vient de la population, un pouvoir réel sur

le processus de décision dans la gouvernance locale. Par contre, selon l'ouverture des élus aux autres acteurs collectifs et selon leur capacité à déléguer du pouvoir aux instances participatives, les citoyens acquièrent du pouvoir d'influence sur ce processus de décision. Ils peuvent alors y inscrire leur vision et leurs valeurs en regard des objets qui les concernent et même partager la mise en œuvre des décisions qui sont issues d'un tel processus participatif.

Par delà leur légitimité et leur imputabilité, les élus soulèvent beaucoup de préoccupations chez les participants au Séminaire quant à leur réelle représentativité des citoyens dans leurs prises de décision. Ainsi :

- Quelle est leur ouverture, leur réceptivité aux valeurs différentes des leurs et à de nouveaux modèles de gouvernance?
- Comment conçoivent-ils leur rôle : comme détenteurs exclusifs du pouvoir ou en situation de pouvoir partagé?
- Les élus peuvent-ils représenter efficacement la population?
- Voient-ils la PC comme une menace? Pourquoi?
- La **culture** actuelle du pouvoir ne semble pas favorable à la PC? Comment changer cette culture pour l'amener vers de nouveaux processus de décision partagée?

Plutôt unique, l'expérience des Conseils de quartier de Québec apparaît comme un cadre institutionnel qui a démontré, malgré ses limites, une capacité de s'inscrire dans la durée et la crédibilité, en favorisant une éthique de la discussion qui a permis la démocratisation de la gestion publique, laquelle s'en est trouvée améliorée. Par contre,

« si on a pu changer les liens entre élus, fonctionnaires et citoyens **et diminué le lobby de couloir**, en même temps, les citoyens qui

participent à ces conseils sont devenus des « **experts** » **disposant d'accès privilégiés au processus de [prise de] décision** sur des objets de consultation déterminés par des demandes de consultation de la Ville, ce qui l'autonomie des conseils (de quartier). »

Le Budget participatif tel qu'expérimenté au Plateau Mont-Royal (Montréal) constitue également une formule prometteuse pour la participation citoyenne dans certains objets et étapes de la gestion budgétaire.

Mais qu'est-ce qui fait que par delà les cadres institutionnels, on en vient à favoriser de telles initiatives de démocratisation de la gouvernance locale? Selon des participants,

« ...Il y a quand même un préalable, soit **la volonté politique des élus** de favoriser un nouveau partage du pouvoir, dans une vision de transformation sociale, de lutte à l'exclusion, et une ouverture des institutions de démocratie représentative à débattre les enjeux de société et les règles de participation citoyenne. Et de mieux définir qui sont les citoyens et comment impliquer les « exclus » ».

« Là où les citoyens ont été le plus loin, c'est là où les élus déléguaient du pouvoir, et les citoyens le prenaient.. »

Représentation individuelle et non collective?

Malgré les mérites qu'on reconnaît aux conseils de quartier, on constate que les élus ont une approche de participation citoyenne davantage individuelle que collective :

« Les élus, qui demeurent les décideurs et maîtres d'œuvre dans le processus de [prise de] décision, ont une légitimité qui leur vient de la population en général, envers qui ils

sont imputables; ils privilégient souvent des liens directs avec des citoyens pris au hasard, plutôt qu'avec les citoyens organisés, vus comme non représentatifs. »

Dans la même lignée, s'appuyant sur Bacqué et al., (2005) et ses propres recherches sur les conseils de quartier, Bhérier (2006) démontre que les mécanismes de participation institutionnalisée laissent une place importante à la représentation individuelle plutôt que collective dans le processus démocratique. Dans cette approche, on doit se demander quelle est la pertinence d'un tel mode d'exercice de la citoyenneté? L'enjeu n'est-il pas réel que ces espaces ne soient réservés qu'aux citoyens « performants » qui sauront répondre aux exigences de la participation institutionnalisée?

Koebel (2007) fait une critique des travers de la démocratie surtout dans les pratiques institutionnalisées qui, selon lui, recouvrent plusieurs formes de discriminations sociales que sont une série de règles implicites, parfois involontaires, de la part des élus (qualification, prise de parole, compétences écrites et orales, complexité des dossiers, etc.) mais qui ont un effet fortement discriminatoire et de concentration des pouvoirs locaux par une certaine élite. Il fait la critique du peu d'accès à la démocratie même dans le cadre des pratiques démocratiques de proximité. Il démontre que la grande majorité des postes de pouvoir local appartient aux catégories socioprofessionnelles les plus aisées et que de manière générale, les manières de penser et d'agir sont fortement corrélées au milieu social d'origine.

Quelles perspectives pour la participation citoyenne et le développement des communautés dans la gouvernance locale?

Les gains, si timides soient-ils, des Conseils de quartier et du Budget participatif sont-ils des exceptions? Ne retrouve-t-on que dans de petites communautés en voie de revitalisation ou qui peuvent compter sur des élus progressistes, comme St-Camille et

Massueville, des alliances citoyens-élus qui permettent de dépasser les cadres traditionnels de la démocratie représentative élitique? Par rapport aux milieux urbains, les milieux ruraux, par leur plus faible densité démographique et des rapports de proximité plus intenses, présentent-ils des conditions favorables à une participation citoyenne plus inclusive dans les actions de DC et des alliances citoyens-élus plus « démocratiques »?

Rappelons que dans son premier mandat (2003-2007), le gouvernement Charest a redonné beaucoup de pouvoir aux élus municipaux dans les instances locales et régionales de développement (CRÉ et CLD), au point où il leur en a assuré le contrôle au détriment des représentants de la société civile. Il a aussi réduit la participation dans les conseils d'administration des établissements de santé et services sociaux⁵⁹. De sorte que malgré un discours qui sollicite davantage la participation dans des programmes locaux, il est apparu évident que ces stratégies s'appuient sur une vision étroite de la démocratie participative, davantage instrumentalisée, qui nous ramène vers des modèles de mobilisation utilitaire de la participation (selon le tableau 3).

Cela réduit-il les perspectives pour le renouvellement des pratiques citoyennes locales et l'avancée vers une gouvernance démocratique participative locale? L'avenir le dira, mais on peut au moins y voir l'enjeu du retour et de la légitimation d'une culture politique valorisant le modèle élitique de la démocratie représentative, dont les effets dans la démocratie municipale sont à tout le moins visibles dans certaines villes fusionnées. Mais en même temps, il faut se rappeler notre mise en contexte du début, où on voyait un mouvement certain vers une demande accrue et plus démocratique de participation. À ce niveau, certains enjeux sont à dégager.

La gouvernance municipale devient plus lourde et complexe avec la décentralisation et l'élargissement conséquent des responsabilités des élus. Pour faire face à ces plus nombreux et plus lourds mandats (environnement,

développement social, transport, sécurité, etc.) les municipalités ne semblent pas disposer de ressources financières suffisantes ni des capacités et compétences techniques et politiques. La décentralisation, pour sa part, vatt-elle dans les faits au-delà du discours? Les normes administratives et techniques des politiques, programmes et règlements qui viennent avec les mandats laissent-elles finalement une réelle marge de manœuvre au local? Par ailleurs, sur les volets « plus sociaux » et globaux des obligations faites aux nouvelles municipalités fusionnées (développement social et communautaire, développement durable), les exigences de reddition de comptes sont plus floues et moins contraignantes à comparer avec la gestion serrée des programmes de services et des infrastructures. Par conséquent, les élus locaux moins sensibles à ces questions savent bien décoder l'importance réelle qu'on leur accorde en haut lieu.

On peut sans risque de se tromper avancer que la culture de politique municipale actuellement dominante ne favorise généralement pas vraiment l'expression citoyenne spontanée ni même celle organisée à travers les OC. Les mécanismes publics de consultation sont perçus comme non démocratiques, parfois pervertis de contre-mécanismes administratifs pour réduire la participation des citoyens aux décisions publiques qui concernent leur milieu de vie. Par exemple, une ville peut légalement contourner un registre de citoyens qui demandent un référendum pour s'opposer à un développement domiciliaire qui raserait un boisé en s'appuyant sur la seule conformité du projet aux règles de zonage du plan d'urbanisme. Les assemblées publiques des conseils municipaux, le plus souvent précédées d'un « comité ou atelier plénier » où tout est à peu près décidé à huis clos entre élus, sont loin des réels débats démocratiques, et lorsqu'il y a débat, le ton y est presque exclusivement à la confrontation.

⁵⁹On n'a toutefois pas retouché le mode de participation des parents aux conseils d'établissement des écoles publiques.

Les élus plus progressistes ont peu de marge de manœuvre et sont souvent en position minoritaire. Leur rapport de force est limité, devant naviguer entre la dynamique interne du conseil municipal (les rapports de pouvoirs), la négociation des dossiers de leur district de représentation, et le maintien de leur lien avec leur milieu de provenance (du moins pour les élus qui proviennent du milieu social ou communautaire). Ces élus sont toujours en confrontation entre leurs valeurs et la dynamique du pouvoir, et souvent isolés de l'intérieur comme de l'extérieur.

La logique bureaucratique municipale n'a pas la propension d'une culture de collaboration avec les citoyens. Les fonctionnaires ont-ils autant de pouvoir que les élus? Même si les fonctionnaires n'ont pas un pouvoir formel et représentatif comme celui des élus, il n'en demeure pas moins que leur pouvoir est réel dans plusieurs décisions quotidiennes qui affectent directement la qualité de vie des résidents d'un quartier. À quels moments les citoyens et les fonctionnaires se rencontrent-ils, sinon lorsqu'ils sont invités à participer à des assemblées de quartiers souvent suscitées par les organisations locales?

Par delà ces défis de l'ordre des moyens, ne sommes-nous pas en train de vivre un changement de contexte majeur au niveau municipal, soit de passer d'un mode de gestion d'entreprise de services et d'infrastructures à un mode de réelle gouvernance politique sur des enjeux de développement global? La classe politique traditionnelle qui se mobilise au municipal est-elle « adaptée » à ce nouveau contexte? Quels rôles attendons-nous alors de nos élus⁶⁰ et comment faire pour y attirer et soutenir des candidatures qui y correspondent? Dans nos communautés, comment pouvons-nous favoriser la formation à cette nouvelle culture, que des organismes comme l'Institut du Nouveau Monde, Femmes et démocratie et le Centre d'écologie urbaine sont en train de développer?

Comment soutenir les élus progressistes (souvent minoritaires dans un conseil) qui souhaitent travailler avec un modèle de

démocratie participative? Quelles alliances (avec quels acteurs) peuvent favoriser l'émergence de nouvelles pratiques et des avancées de démocratie locale? Comment ces élus progressistes peuvent-ils introduire au sein de l'appareil politique, à l'échelle municipale par exemple, d'autres formes de gouvernance? À quoi se heurtent-ils? Quels sont les obstacles auxquels ils sont confrontés et quelles seraient les conditions qui favoriseraient des avancées?

Nous sommes beaucoup plus en mode de questionnement qu'en mode réponse sur ces enjeux, ce qui démontre que nous sommes vraiment devant un **chantier social en développement**, où nous avons besoin d'être en apprentissage collectif sur de nouvelles valeurs, visions et modes de gouvernance locale. Nous en concluons que la nécessaire articulation du rôle des élus avec celui des autres acteurs locaux, permettant la combinaison de la démocratie participative et représentative, se présente comme un défi majeur dans le contexte actuel de la culture politique dominante et des modes de gestion publique locale.

⁶⁰Dans un rapport européen sur plusieurs expériences de gouvernance locale et développement local participatif (Decoster, 2002) on identifie les nouveaux rôles qu'y jouent les élus : initiateur, négociateur, leader, animateur, partenaire, passeur... Nos élus « moyens » s'y retrouveraient-ils?

6. Conclusion générale

Des expériences novatrices de développement des communautés faisant appel à la participation citoyenne se réalisent un peu partout au Québec. Elles répondent à des demandes « sociales » venant de la base pour la prise en charge partagée du développement du milieu; mais elles s'inscrivent aussi dans une démarche de l'État visant à transférer aux paliers locaux la gestion de programmes nationaux, en favorisant sous le couvert de la démocratie participative l'implication de la population dans la mise en place de ces programmes, plutôt que dans leur élaboration, d'une part, leur évaluation et suivi d'autre part. Certains voient aussi dans ces démarches l'effet des limites de l'État-providence dans son rôle de dispensation de services de proximité, d'autres les attribuent aux insuffisances de la démocratie représentative dans sa capacité à bien traduire les visions et intérêts de l'ensemble des « parties prenantes » aux processus décisionnels de la gouvernance locale.

Cette double demande pour la participation citoyenne et l'ouverture à des approches plus globales et intégrées (inter ou multisectorielles) de développement des communautés locales crée un contexte favorable au renouvellement des pratiques de développement communautaire. Les origines de ces pratiques ne sont pas récentes, mais celles-ci prennent de nouvelles avenues sous l'influence de ces programmes venant d'en haut et par la nécessaire articulation des rôles des acteurs (citoyens, élus, intervenants et organismes) qu'ils entraînent en provoquant de nouvelles orientations et règles du jeu dans la gouvernance locale.

Mais par delà ces perspectives nouvelles, réussit-on à respecter les valeurs et principes du développement des communautés? Permet-on à la participation citoyenne de s'exprimer dans les formes et les finalités d'une démocratie participative menant à l'apprentissage et à la mise en place d'une « gouvernance locale partagée », ouvrant la voie à une véritable démocratisation de la gestion publique locale?

Dans ces pratiques nouvelles, quelle place réelle fait-on aux citoyens, quel pouvoir détiennent-ils et qui rejoint-on? Quels sont les obstacles qui limitent la participation de tous, en particulier des populations appauvries et victimes d'exclusion sociale, économique et politique, et quelles conditions sont nécessaires pour favoriser cette participation?

Ce sont ces grandes questions que nous avons tenté de documenter et d'éclairer, en les situant d'abord dans leur contexte historique et sociopolitique actuel, et en proposant un cadre de notions de base et d'outils d'analyse permettant d'en baliser la compréhension. À partir d'observations tirées d'expériences-terrain et des échanges tenus lors d'un séminaire réunissant des citoyens, des chercheurs et des intervenants, nous les avons ensuite abordées à travers les finalités ou le sens réel recherché dans les pratiques, ainsi que dans les processus et stratégies qui en permettent la réalisation et enfin sous l'angle des acteurs qui en sont les porteurs.

Que retenir globalement de cette démarche? Rappelons les grandes idées qui en ressortent, en continuité des principes, valeurs et composantes connues du développement des communautés.

Le DC se définit d'abord comme un **processus** global par lequel les acteurs locaux, à partir d'approches et stratégies d'intervention diversifiées (développement durable, aménagement du territoire, Développement économique communautaire (DÉC), Villes et villages en santé (VVS), lutte à la pauvreté, revitalisation du territoire...), définissent collectivement les problèmes et besoins de leur milieu d'appartenance et les moyens d'y répondre. C'est dire que par delà les règles de programmes, nous devons retenir que les projets et instances de DC se réclamant de la participation citoyenne sont marqués par les grands traits suivants, que la démarche réalisée à travers le Séminaire permet de réaffirmer :

- la participation citoyenne s'inscrit au cœur des pratiques de développement des communautés, comme processus qui vient du bas (*grassroots democracy*);
- ce processus doit être appuyé par les politiques publiques et les décideurs, dans des lieux et des espaces de dialogue et de débat entre les acteurs, à travers une « éthique de la discussion »;
- les organismes communautaires sont des lieux propices à la participation citoyenne dans la mesure où ils se détachent des enjeux corporatifs et se centrent sur leur mission et leurs valeurs;
- la participation citoyenne n'est pas facilement accessible à tous les acteurs et à toutes les populations et le développement des communautés nécessite des pratiques de mobilisation, d'accompagnement et des processus d'éducation populaire à des niveaux et des échelles variées de participation.

Des perspectives pour la suite

Trois grands enjeux nous semblent se dégager comme pistes de réflexions et d'actions pour la suite. Ceux-ci sont interreliés, certes, mais procèdent de problématiques et de champs de pratiques spécifiques amenant à des choix de finalités et de stratégies différenciés pour les acteurs concernés.

▪ La problématique de l'exclusion

Les personnes qui, en raison de leurs conditions (liées notamment au revenu, à l'identité, au genre, à l'âge) vivent une situation d'exclusion (économique, sociale, culturelle ou politique) les amenant dans ce que certains appellent un espace de **non-citoyenneté**. Cet espace constitue un nœud de difficultés et d'obstacles pour l'accès aux mécanismes et instances « traditionnels » de participation organisée ou spontanée, conçue sur la base des conditions et modes de vie, des codes langagiers et symboliques et de la maîtrise des outils de

communication de la culture dominante et des classes moyennes.

Il y a là un enjeu d'autant plus grand que les moyens traditionnels d'inclusion que sont les organismes communautaires peuvent être amenés à reproduire des formes d'exclusion, en lien avec les difficultés éprouvées à maintenir leur vitalité démocratique et leur ouverture à une vision globale des problèmes vécus par les personnes qu'ils rejoignent. Partager une vision et des actions communes avec les autres acteurs locaux, sans perdre sa spécificité et son autonomie, représente souvent un défi difficile à relever compte tenu des faibles ressources disponibles, mais aussi des biais corporatistes qui risquent de réduire la capacité de s'ouvrir aux autres acteurs et aux réalités sociales nouvelles.

Il existe des approches et stratégies d'*empowerment* individuel, menant à une insertion dans l'espace public de l'*empowerment* collectif et communautaire, notamment dans les actions et projets de lutte à la pauvreté. Mais il faut reconnaître qu'à l'insuffisance chronique des ressources en regard des besoins, s'ajoute comme défi la capacité des démarches de développement des communautés de s'inscrire dans des démarches inclusives, respectueuses des différences de conditions d'accès à la participation citoyenne. Cette démarche inclusive suppose une volonté et une capacité d'adaptation des stratégies et moyens, mais aussi des rapports au temps et à l'espace qui amènent l'ouverture à des visions différentes des finalités des projets et des processus d'action.

L'intégration du plus grand nombre de citoyens, indépendamment de leurs conditions, relève sans doute d'un idéal qui sera toujours difficile à atteindre. Mais on peut aussi en faire une « utopie mobilisatrice », qui s'appuie sur une réelle conviction de la capacité d'y arriver, d'une volonté conséquente d'inclusion large de la participation citoyenne et en corollaire, de prise en compte des facteurs d'exclusion citoyenne dans les pratiques de développement des communautés.

▪ **La question des finalités et du sens des pratiques**

Au cœur des questions que posent les initiatives de DC se trouve le dilemme du sens ou des finalités qu'elles poursuivent : se réduisent-elles à des actions de mobilisation instrumentalisante, inscrites dans des démarches de modernisation de la gestion publique locale ou permettent-elles de développer et d'apprendre en le faisant, de nouveaux cadres et modes d'*empowerment* communautaire, qui permettent une appropriation et une vision globales du développement de la communauté?

Les réponses à ce dilemme ne sont pas simples, d'autant plus qu'il s'agit souvent dans ces initiatives de « work in progress », de démarches évolutives où le processus lui-même se développe à travers la redéfinition constante des finalités et le renforcement graduel des acteurs et des stratégies, aussi bien par les résultats atteints que par les acquis générés dans l'action. Il n'est donc pas réaliste – ni nécessaire et opportun – d'attendre d'une démarche qu'elle soit au départ clairement définie par rapport à son point d'arrivée ultime. Mais dans la mesure où les règles du jeu favorisent une adaptation aux problèmes, besoins et ressources du milieu et une approche citoyenne inclusive, le sens de l'action de DC sera défini par et pour les gens qui y participent.

Cet appel à « l'auto-détermination » locale des actions et projets ne doit cependant pas être interprété comme un repli sur le « localisme », comme croyance que la communauté peut et doit tout faire à partir de ses propres moyens. La communauté locale ne peut fonctionner comme micro-système isolé des macro-systèmes (politiques, économiques, culturels, etc.) auxquels ils sont naturellement associés dans leur définition identitaire et dans leurs plans et stratégies d'action. Les politiques et programmes publics nationaux de services et de ressources demeurent d'ailleurs essentiels à l'action locale, tout comme les politiques publiques de réduction des inégalités et de promotion du développement social.

Au **plan micro-social** de l'autodétermination relative se pose par ailleurs le défi de l'accompagnement local des démarches de mobilisation, considérant la disponibilité très inégale en nombre et en qualité de ces ressources. Plusieurs programmes et organismes offrent des ressources sous forme de projets et d'agents de développement. Par delà l'existence de ces ressources, le défi de l'accompagnement nous semble se présenter sous trois (3) volets :

1. celui de la **présence** d'une instance ou d'une ressource d'accompagnement « intelligente »⁶¹ suffisamment proche de la communauté et disponible dans la durée, qui puisse initier ou soutenir la mobilisation, fournir l'encadrement de formation et d'animation, de médiation sociale, et même d'action multisectorielle territoriale. Cette ressource devrait être capable de produire un support de nature interdisciplinaire ou transdisciplinaire, qui porte l'action de chacun des acteurs ou partenaires sur un terrain nouveau, caractéristique de la vision et du projet commun que l'action de DC doit éventuellement générer. L'ancrage de cette ressource ne doit pas nécessairement appartenir à un programme, organisme ou ministère en particulier, chaque milieu présentant des besoins différents et des acteurs mieux placés que d'autres pour fournir l'accompagnement de base requis. On doit par ailleurs pouvoir compter sur une telle ressource comme un préalable ou une condition de réalisation de l'action en développement des communautés et de la participation citoyenne;

⁶¹ Par analogie aux robots ou outils (genre portables) intelligents, c'est-à-dire capables de s'adapter à leur environnement.

2. les règles d'attribution des ressources (programmes, projets, tables) d'accompagnement et les exigences de reddition de comptes doivent permettre une **adaptation aux réalités locales**, s'ajuster à l'état de développement du milieu et le favoriser. Ce qui suppose une perspective de moyen et long terme, et des indicateurs de processus autant que de résultats, dont une capacité progressive de favoriser l'inclusion des personnes et groupes plus marginalisés et la continuité de la mobilisation citoyenne;
3. cette capacité d'adaptation locale des programmes à la logique « négogène » suppose des savoirs et des « savoir-faire », mais aussi des « savoir-être » véhiculant des attitudes et valeurs qui appellent une **éthique de l'accompagnement** local. Cette recherche éthique interpelle les intervenants et les organisations. Elle oblige à un questionnement constant en regard des enjeux de la démocratie, de la vision globale et transversale des problèmes et des actions, de même qu'en ce qui concerne l'enjeu de l'exclusion, tel que précédemment abordé.

▪ **La démocratisation de la gouvernance locale**

La gouvernance partagée est présentée comme le nouveau paradigme de la démocratie participative, qui permet de donner une perspective de transformation sociale aux initiatives de co-construction et co-production des décisions publiques. Au plan de la participation citoyenne dans le développement des communautés, cette perspective soulève le grand enjeu de la démocratisation de la gouvernance locale, favorisant la recherche d'un cadre plus propice au DC et à la PC, mais présentant aussi de nombreux défis pour la pratique.

La **culture politique** de la démocratie

représentative locale, au Québec comme ailleurs, voit la démocratie participative sinon comme une menace, au mieux sous le mode de l'instrumentalisation de la participation, comme outil de modernisation de la gestion des services de proximité. En outre, les élus locaux apparaissent peu préparés à la nouvelle gestion publique locale. Celle-ci, malgré les marges de manœuvre restreintes que laissent les pouvoirs centraux aux paliers locaux, eu égard aux responsabilités accrues⁶², appelle à une vision élargie du développement global des territoires locaux et à une gouvernance ouverte à l'ensemble des acteurs. Cette ouverture à la co-construction des décisions permettrait de dépasser la traditionnelle gestion d'entreprise de services qui caractérise souvent la gouvernance locale, en situant celle-ci dans une perspective de développement des milieux de vie, à réaliser en partenariat avec les autres acteurs locaux et dans une logique d'inclusion.

Développer une nouvelle culture politique de la démocratie représentative locale apparaît donc comme un défi collectif à relever, en articulation avec les acteurs de la démocratie participative, dans une perspective de gouvernance partagée. Ce qui interpelle les acteurs de la société civile et des institutions autant que les élus et amène à développer de nouvelles attitudes et façons de faire dans la gestion des rapports locaux, qui sont autant de défis à relever : celui de la capacité de définir et rechercher le **bien commun et l'intérêt général**, par delà les légitimes intérêts catégoriels et les traditionnels jeux de lobbying; celui de **l'éducation à la citoyenneté**, qui, malgré l'individualisme ambiant et la vision à court terme, favorise une conscience collective et la croyance au pouvoir de la participation citoyenne; celui des **outils d'information** à rendre plus accessibles, dévoués et responsables

⁶²Malgré le discours valorisant la décentralisation et le désengagement de l'État, il faut bien reconnaître que ce dernier demeure éminemment présent dans la gestion courante des programmes, de par les normes d'attribution et les règles de reddition de compte, qui permettent un contrôle certain des opérations... à distance.

par rapport à l'exercice de la participation citoyenne; celui des **mécanismes fonctionnels de participation** à développer et adapter en fonction des réalités locales, ouverts aux approches globales de développement des communautés.

- **Des pratiques difficiles, des solutions complexes, des enjeux de justice sociale**

D'une part, la démarche réalisée nous amène à prendre conscience de la complexité du projet d'inscrire le développement des communautés dans une perspective globale et intégrée des problématiques et des actions collectives et, d'autre part, de démocratisation de la gouvernance locale. Parce que ce projet est complexe et qu'il porte sur des **pratiques difficiles**, il nécessite des solutions complexes aux questions que ces pratiques soulèvent. Est-il utopique de penser pouvoir les régler? Où est la ligne tracée entre l'idéal démocratique et la difficile tâche de gouvernance? À défaut peut-être de pouvoir atteindre l'idéal démocratique et de gouvernance partagée, rappelons-nous que sans la participation, la démocratie ne peut exister et que la participation impose de prendre en compte l'ensemble des acteurs en **considérant leurs conditions réelles** (leur « capacité ») pour accéder à l'exercice de leur pleine citoyenneté.

BIBLIOGRAPHIE

ANDREW, Caroline (2000), *La gouvernance locale*, Relations, avril 2000 : 74-77

AUDET, M., Chassaing-Cuvillier, C., Guyon, S. et Grenier, G. (2005). *Opération populaire d'aménagement : les Actes, une invitation à imaginer le quartier* (juin, document de travail interne).

BACQUE, M-H, Rey, H. et Sintomer, Y. (dir.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparée*. La Découverte, Paris, 314 p.

BARBER, Benjamin (1997), *Démocratie forte*. Desclée de Brouwer, Paris, 329 p.

BÉGIN, Claude (2002), *Une toile à tisse pour favoriser la qualité de vie de la population et le développement local : perspective pour orienter l'action!*, Service de la prévention et de la promotion, Régie régionale de la santé et des services sociaux de Lanaudière, 9 p.

BHÉRER Laurence. (2005), *Les promesses ambiguës de la démocratie participative dans l'Éthique Publique*. Vol.7, n° 1 : 82-90

BHERER, Laurence (2006), *La démocratie participative et la qualification citoyenne*, Nouvelles pratiques sociales Vol. 18, n° 2 : 24-38

BEVORT, Antoine (2002), *Pour une démocratie participative*, Presses de Sciences Politiques, Paris, 130 p.

BILODEAU, A., CHAMBERLAND, C., WHITE, D., (2003), *L'innovation sociale, une condition pour accroître la qualité de l'action en partenariat dans le champ de la santé publique*. Revue canadienne d'évaluation de programme, Vol. 17, n° 2: 59-88

BLONDIAUX, L. et Sintomer, Y. (2002), *L'impératif délibératif*, *Politix*, Vol. 15, n° 57 : 17-35

BOURQUE, Denis (2004), *Nouvelle donne dans les rapports entre réseau public et organismes communautaires*. Publication conjointe Ceris/Larepps, Cahier n° 9, UQO, 25 p.

BOURQUE, Denis (2004), *Participation et démocratisation dans un modèle de partenariat territorial*. Nouvelles Pratiques Sociales (NPS), Vol. 17, n° 1, 142 p. : 83-97

BOURQUE, D. et Favreau, L., (2005), *Le développement des communautés et la santé publique au Québec*. Service social. Vol. 50 : 295-308

BOURQUE, Denis (2007), *Les partenariats dans le développement des communautés*, dans *L'organisation communautaire : fondements, approches et champs de pratiques*, Presses de l'Université du Québec (PUQ), p. 297-310

BOURQUE, D., Favreau, L., Comeau, Y. et Fréchette, L. (2007), *L'organisation communautaire : fondements, approches et champs de pratiques*. Presses de l'Université du Québec, 530 p.

BOURQUE, D. et Mercier, C. (2008), *Le développement des communautés au cœur de la mission des CSSS*, Infolettre de la Chaire GETOS (Gouverne et transformation des organisations de santé/Université de Montréal-INSPQ), Volume 5, Numéro 1, Février 2008 : 2-6

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

BOURQUE, Gilles L. (2000), *Le modèle québécois : de l'émergence au renouvellement*, PUQ, 274 p.

BREUX, S., Bhérier, L. et Collin, J-P., (2004), *Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale* Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société, Groupe de recherche sur l'innovation municipale, 106 p.

- CAILLOUETTE, J. et Morin, P. (2007), *Organisation communautaire et territoire : l'expérience d'un quartier de Sherbrooke*. dans BOURQUE, D., Favreau, L., Comeau, Y. et Fréchette, L., *L'organisation communautaire : fondements, approches et champs de pratiques*. Presses de l'Université du Québec, Ch. 8 : 137-152
- CHÈVREFILS, A. (1978), *Le rôle des animateurs sociaux*, Éditions Saint-Martin, 171 p.
- CHOINIÈRE, Marie-Hélène et Rabouin, Luc (2007), *Vers une école de la citoyenneté urbaine*. Étude des besoins de formation en matière de participation citoyenne. Centre d'écologie urbaine de Montréal. **Rapport de recherche**, 41 p.
- COMEAU, Y., Duperré, M., Hurtubise, Y., Mercier, C. et Turcotte, D. (2008), *L'organisation communautaire en mutation (Étude sur la structuration d'une profession du social)*, Presses de l'Université Laval, 194 p.
- COMITE directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques (2003), *La participation citoyenne au coeur des institutions démocratiques québécoises*, **Rapport**, Gouvernement du Québec, 88 p.
- CONSEIL de Santé et Bien-être (2001), *L'appropriation par les communautés de leur développement*, **Rapport**, Gouvernement du Québec, 59 p.
- CONSEIL permanent de la jeunesse (2005), *Jeunes: citoyens à part... ENTIÈRE!*, **Avis**, Gouvernement du Québec, 52 p.
- CORPORATION de développement communautaire de Sherbrooke (2006), *Le bénévolat, un capital social à cultiver*. Rapport final de l'enquête sur le bénévolat à Sherbrooke, présenté au SACAIS, 71 p.
- DECOSTER, Dominique-Paule (2002), (sous la direction de), *Gouvernance locale, développement local et participation citoyenne*, Université libre de Bruxelles, Charleroi, 96 p.
- DESLAURIERS, Jean-Pierre (2003), *Travailler dans le communautaire*, PUQ, 138 p.
- DUCHASTEL, J. et Canet, R. (2004), *Du local au global. Citoyenneté et transformation des formes de la démocratie*. Dans Jouve, B. et Booth, P., *Démocraties métropolitaines*, PUQ, p.19-43
- DUPERRÉ, M. (1992), *Du discours à la réalité dans le partenariat public-communautaire en santé mentale : une expérience au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Nouvelles Pratiques Sociales, Vol. 5, n° 2 :131-146
- DUVAL, M., Fontaine, A., Fournier, D., Garon, S. et René J-F. (2005), *Les organismes communautaires au Québec, pratiques et enjeux*, Édition Gaétan Morin, 164 p.
- DOUCET, L. et Favreau, L. (1991), *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, PUQ, 464 p.
- DUFOUR, Pascale (2004), *L'adoption du projet de loi 112 au Québec : le produit d'une mobilisation ou une simple question de conjoncture politique?* Politique et sociétés, Vol. 23, n° 2-3 : 159-182
- DUFOUR Pascale (2007), « *La politisation du milieu communautaire au Québec : vers une redéfinition des pratiques de citoyenneté* » dans Jenson, J., Marques-Pereira, B. et Remacle, É. (2007), *L'état des citoyennetés en Europe et dans les Amériques*. Presses de l'Université de Montréal, p. 243-265
- FAVREAU, L., et Fréchette L. (2002). *Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale*, PUQ, 252 p.
- FAVREAU, L. et LÉVESQUE, B. (1999), *Développement économique communautaire (Économie sociale et intervention)*, PUQ, 230 p.
- FORTIN, Gérald (1970) *La société*

démocratique de développement, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Annexe 25, 99 p.

FUNG ET YUNG (2005) *Contre-pouvoir de la démocratie participative et délibérative*, dans BACQUE, M-H, REY, H. et SINTOMER, Y. (dir.). *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparée.* Paris, La Découverte, p.49-80

GODBOUT, J.T. (1991) *La participation politique : leçons des dernières décennies*, Institut québécois de recherche sur la culture, Collection : Questions de culture, pp. 11-31

GODBOUT, J.T. (1983) *La participation contre la démocratie*, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 187 p.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2003) *Prenez votre place. La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*, 88 p.

GUAY, Louis (2005) *Controverses sociotechniques, participation et décisions publiques*, dans Mouvements sociaux et changements institutionnels. L'action collective à l'ère de la mondialisation, PUQ, p. 377-420

GUAY, Lorraine, (1991) *Le choc des cultures : bilan de l'expérience de participation des ressources alternatives à l'élaboration des plans régionaux d'organisation de services en santé mentale*, Revue Nouvelles pratiques sociales, Vol. 4, n° 2: 43-58

HAMEL, Pierre (2004) *Les villes contemporaines et le renouvellement de la démocratie locale*. Dans Bernard Jouve et Philip Booth, *Démocraties métropolitaines*, PUQ, p.45-67

HANCOCK, Trevor (1999) *Des gens en santé dans des communautés en santé dans un monde en santé : un défi pour la santé publique au 21^e siècle*, Conférence donnée aux Journées annuelles de santé publique de novembre 1999, 17 p.

JOUBE, Bernard (2004) *Les métropoles au croisement de la globalisation et de la transformation du politique*. Dans Jouve, B. et Booth, P., *Démocraties métropolitaines*, PUQ, p. 1-17

KOEBEL Michel (2007) *Les travers de la démocratie participative*, dans Peut-on changer la société? Revue Sciences humaines, Grands Dossiers N° 6 - mars-avril-mai 2007, 13 p.

LACHAPELLE, René (2004), *Enjeux institutionnels pour l'organisation communautaire dans les réseaux locaux de services de santé et de services sociaux*, RQIIAC-Montréal, 7 p.

LACHAPELLE, René (2007), *Renouveler l'État social : les enjeux de l'action communautaire au Québec*, Nouvelles Pratiques Sociales, Vol. 19, n° 2 : 176-181

LAMOUREUX, Jocelyne (1994), *Le partenariat à l'épreuve*, Éditions Saint-Martin, 235 p.

LAMOUREUX, Jocelyne (1999), *Citoyenneté et pensée métisse : pratiques réfléchies de quatre sites de citoyenneté du Québec*. Rapport de recherche dans le cadre du projet du Conseil de la coopération culturelle, Conseil de l'Europe, *Éducation à la citoyenneté démocratique*. (DECS/EDU/CIT (99) 46), 105 p.

LAMOUREUX Jocelyne (2001), *Marge et citoyenneté*. Sociologie et sociétés, Volume 23 n° 2, p. 29-47

LAMOUREUX, Jocelyne (2000), *Participation sociale et organisme communautaire*. Développement social, Conseil de la santé et du bien-être, Vol. 1, n° 2, 10-15

LAMOUREUX Henri (1999), *Les dérives de la démocratie : question à la société civile, québécoise*. Montréal VLB éditeur, 158 p.

LAMOUREUX, Henri (2007), *L'action*

communautaire. *Des pratiques en quête de sens*, VLB, Éditeur, 200 p.

LAMOUREUX, H., Lavoie, J., Mayer, R. et Panet-Raymond, J. (2008), *La pratique de l'action communautaire*, PUQ, 530 p.

LECLERC, K. et Beauchemin, J. (2002), *La société civile comme sujet politique : une nouvelle représentation de l'intérêt général*. Lien Social et Politiques-RIAC, n° 48: 19-33

LEMIEUX Richard (2004), *Remixer la cité. La participation citoyenne des jeunes québécois issus des minorités visibles*. Conseil permanent de la jeunesse et Conseil des relations interculturelles. Rapport de recherche, 126 p.

LEVESQUE, Benoit (2007), *Une gouvernance partagée et un partenariat institutionnalisé pour la prise en charge des services d'intérêt général*. CRISES. Collection études théoriques, 33 p.

LE GALÈS, Didier, (2004), *Gouvernance*. Dans Boussaquet et al, Dictionnaire des politiques publiques, Presses de science, Paris, p. 242-250

MAYER, Robert (2002), *Évolution des pratiques en service social*. Gaétan Morin Éditeur, 489 p.

MEISTER, Albert (1974), *La participation dans les associations*, Éditions Économie et Humanisme, Paris, 276 p.

MERCIER, C. et Métivier, A. (2003), *Action intersectorielle et développement local à Sherbrooke: impacts et perspectives pour l'action communautaire*, Moisson-Estrie et Université de Sherbrooke, 146 p.

MERCIER, C., Panet-Raymond, J., Tremblay J., et Lévesque, J. (2007), *Le développement des communautés en santé publique et en CSSS: de quoi parle-t-on?* INSP (document non publié), 8 p.

NINACS, Williams (2002), *Types d'empowerment dans les initiatives de DÉC au*

Québec, Thèse de doctorat en service social, Université Laval, 332 p.

NINACS, Williams (2007), *La mobilisation des communautés locales : compétences requises*. Coopérative de consultation en développement La Clé, 14 p.

NINACS, Williams (2008), *Empowerment et intervention* (Développement de la capacité d'agir et de la solidarité), Presses de l'Université Laval, 140 p.

PANET-RAYMOND J. et Bourque, D. (1991), *Partenariat ou pater-nariat?* École de service social, Université de Montréal, 175 p.

ROSANVALLON, Pierre (2000), *La démocratie inachevée, histoire de la souveraineté du peuple en France*. Gallimard, Paris, 440 p.

ROSANVALLON, Pierre (2006), *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Seuil, Paris, 337 p.

SAINSAULIEU, R., Tixier, P.E., Marty, M-O. (1983), *La démocratie en organisation. Vers des fonctionnements collectifs de travail*, Librairie des Méridiens, Paris, 272 p.

SCHNAPPER, Dominique (2000), *Qu'est-ce que la citoyenneté*. Paris, Gallimard, 320 p.

SEN Amartya (1999), *Repenser les inégalités*. Seuil, Paris, 280 p.

SEN Amartya (2003), *L'Économie est une science morale*. Découverte, Paris, 125 p.

SHRAGGE, Éric (2006), *Action communautaire : dérives et possibles*, Écosociété, 241 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2003), *Orçamento Participativo em Porto Alegre : para uma democracia redistributiva*. Dans Boaventura de Sousa Santos (dir.), *Democratizar a democracia : os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro :

Civilização Brasileira. p. 455-559

THIBAUT, A., Lequin, M., Tremblay, M. (2000), *Cadre de référence de la participation publique, démocratique, utile et crédible*. Groupe de travail sur la qualité de la participation publique, suite au Forum sur le développement social, 23 p.

TARDIF, S., et St-Germain, L. (1998), *Travailler contre l'exclusion : un engagement social à temps plein*, dans **Vision globale, visée locale**. Actes du cinquième colloque du RQIIAC, Trois-Rivières, 217 p.

TOURAINE, Alain (1994), *Qu'est-ce que la démocratie?*, Le Livre de poche, Paris, 325 p.

TOURAINE, Alain (1997), *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*. Fayard, Paris, 540 p.

TREMBLAY D. G. et Fontan, J. M. (1997), *Le développement économique local, La théorie, les pratiques, les expériences*. Télé-Université, Université du Québec, 578 p.

ULYSSE, P-J. et Lesemann, F. (2005), *Entre l'État et la société civile*. Dans *Citoyenneté et pauvreté* (Ch. 9), PUQ, p. 281-298

VACHON, B. (1993), *Le développement local, Théorie et pratique*, Gaétan Morin Éditeur, 330 p.

WHITE, Deena (1994), *La gestion communautaire de l'exclusion*. Revue internationale d'action communautaire, n° 32, p. 37-51

WOLFE, Joshua et al. (2007), *Imagine Milton-Parc. Plan de développement durable du quartier*, Centre d'écologie urbaine de Montréal (info@ecologieurbaine.net)

Annexe 1

Approches associées au développement des communautés.

Le **Développement local de type communautaire** ou organisation communautaire se caractérise par la transformation des problèmes collectifs en projets collectifs en misant sur la mobilisation des communautés locales, en partenariat avec les principaux acteurs des différents secteurs – santé, services sociaux, éducation, emploi, économie, municipalité, etc. (Bourque et Favreau, 2005).

L'approche de **revitalisation urbaine intégrée** se définit comme « un moyen d'améliorer les conditions socioéconomiques et le cadre de vie d'un territoire défavorisé donné. Son approche s'appuie sur les caractéristiques suivantes : une vision globale de la compréhension du territoire, une action concertée dans un ensemble de problèmes sociaux, une coordination et une adaptation des ressources publiques, communautaires et privées, elle favorise la participation de la population et des instances qui la représente dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des actions, elle vise à agir sur les facteurs de la pauvreté dans une perspective de développement durable ».

(Source : Divay, Hamel, Rose, Séguin, Sénécal (2006). Projet pilote de revitalisation urbaine intégrée. Démarche évaluation. Démarche dans le cadre de la première phase de RUI de la Ville de Montréal, septembre 2004, INRS).

« Le **développement social** fait référence à la mise en place et au renforcement au sein des communautés, dans les régions et à l'échelle de la collectivité, des conditions requises pour permettre, d'une part, à chaque individu de développer ses potentiels, de pouvoir participer activement à la vie sociale et de pouvoir tirer sa juste part de l'enrichissement collectif, et d'autre part, à la collectivité de progresser socialement, culturellement et économiquement, dans un contexte où le développement économique s'oriente vers un développement durable,

soucieux de justice sociale » (CSBE, 1997).

L'approche de **développement économique communautaire (DÉC)** a été popularisée au Québec vers les années 85-90 à partir des expériences de développement local en milieu urbain et plus précisément par les Corporations de développement économique communautaire (CDEC). Elle se définit comme étant une approche globale de revitalisation économique et sociale des collectivités locales qui conjugue les quatre éléments suivants : 1) la dimension économique (production et vente de biens et services; 2) la mise en valeur des ressources locales dans un cadre partenarial où la communauté et ses principales composantes peuvent s'y engager (privées, communautaires, publiques); 3) la revitalisation économique et sociale d'un territoire et la réappropriation par la population résidente de son devenir économique et social (*empowerment* et gouvernance locale), 4) l'ancrage dans la communauté en tant qu'espace du « vivre ensemble » et le communautaire comme dispositif associatif premier de revitalisation. (Source : Lévesque et Favreau 1999, Développement économique communautaire. Économie sociale et intervention. p. XVIII – XIX. Voir la bibliographie pour les références sur le sujet).

Le **développement durable** fait l'objet d'un débat conceptuel. Plusieurs acceptions rendent difficiles sa définition. Deux approches semblent toutefois dominer, soit celle de l'approche économique néolibérale soutenue par les acteurs du monde économique et celle de l'approche environnementaliste soutenue par les ONG ayant pour objet la protection de la nature. Pour les tenants de l'approche néolibérale, la durabilité pourra s'atteindre par le développement économique alors que pour les tenants de l'approche environnementaliste, la durabilité du développement passe par la protection des écosystèmes. Une troisième approche plus marginale s'oppose à la notion de développement durable et préconise la décroissance soutenable. D'un point de vue plus pratique et de manière générale, le développement durable intègre dans les choix de développement les impacts environnementaux, économiques, sociaux et

démocratiques. La définition la plus couramment utilisée est la suivante : *Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* (**Rapport Brundtland, 1987**). Ainsi pour être durable, le développement doit concilier trois éléments : l'équité sociale, la préservation de l'environnement et l'efficacité économique. Un agenda 21 local est un **plan d'action pour l'application du développement durable**. L'expression **agenda 21** fait référence à l'agenda 21 mondial adopté en 1992 par 173 nations lors du sommet de Rio organisé par l'ONU. (Source : [www.isere-agenda 21](http://www.isere-agenda21))

Villes et villages en santé est une stratégie locale à l'échelle municipale de la promotion de la santé pris au sens très large du bien-être physique, mental et social. Il s'agit d'une vision intégrée de la santé qui suppose que les structures et systèmes qui régissent les conditions sociales, économiques, politiques et civiles tiennent compte des implications et des impacts de leurs activités sur la santé et la qualité de vie individuelle et collective. La mise en œuvre de la stratégie doit impliquer la participation des autorités et celle de la communauté dans un dialogue entre la municipalité et la collectivité. (Source : **Villes et villages en santé. Guide des maires**. Organisation panaméricaine de la santé/ Organisation mondiale de la santé).

Annexe 2

Partenaires membres du comité d'orientations du Séminaire sur la Participation citoyenne et le développement des communautés (4 avril 2008)

Denis Bourque, Alliance de recherche université
-communauté / Innovation sociale et
développement des communautés, Université du
Québec en Outaouais

Mélanie Chabot et Jean Tremblay,
Revue Développement Social, Institut national
de santé publique du Québec

Liliane Bertrand, Centre de santé et de services
sociaux de Gatineau

Geneviève D'Amours, Agence de la santé et des
services sociaux de l'Outaouais

Caroline D'Anjou, Table de concertation des
forums jeunesse régionaux du Québec

Marie-Josée Denis et Monique Duchesne,
Agence de la santé publique du Canada

Marie-France Duranceau, Institut du Nouveau
Monde

Marcel Gélinas, Regroupement des
intervenantes et intervenants en action
communautaire en CLSC et en Centres de santé

Julie Lévesque, Réseau québécois de Villes et
Villages en santé

Clément Mercier, Université de Sherbrooke

Denis McKinnon, Table nationale des
corporations de développement communautaire

Claire Milette, ministère de la Santé et des
Services sociaux

Luc Rabouin, Centre d'écologie urbaine de
Montréal

Ian Renaud-Lauzé, Collectif pour un Québec
sans pauvreté